

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ДОВБЕНКО АНДРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 35.072:22

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗГЛЯДУ
АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМПІТЕТОМ УКРАЇНИ СКАРГ
ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

12.00.07 «адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

А.М. Довбенко

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник **Дрозд Олексій Юрійович**, доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2017

АНОТАЦІЯ

Довбенко А.М. Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

Визначено зміст публічних закупівель під якими пропонується розуміти регламентовану адміністративним законодавством процедуру придбання компетентними з боку держави суб'єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), що здійснюється за публічні кошти за завчасно проголошеними правилами з дотриманням основоположних принципів та засад добросовісної конкуренції, з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави.

Згідно міжнародних нормативно-правових актів визначено базові міжнародні стандарти діяльності компетентних органів щодо забезпечення дотримання процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення. На підставі такого критерію як юридична сила, проаналізовано коло та зміст нормативно-правових актів, що регулюють основні засади здійснення публічних закупівель.

Проаналізовано різноманітні наукові підходи до класифікації принципів здійснення публічних закупівель і на основі обґрунтованого аналізу визначено доцільність їх поділу на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних віднесено принципи верховенства права; законності; гласності; відкритості; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівності громадян перед законом. Спеціальні принципи об'єднані в наступні підгрупи: а) інституційні;

б) матеріальні; в) процедурні; г) антикорупційні. Розкрито зміст та структуру кожного із цих різновидів.

Розкрито поняття «адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України у сфері публічних закупівель» яким є місце Антимонопольного комітету України у системі суб'єктів сфери публічних закупівель, які своєю діяльністю надають можливість особам, пов'язаним з участю у процедурах закупівлі, з метою ефективного захисту прав та законних інтересів цих осіб оскаржувати процедури закупівель та їх результати. Запропоновано визначати такі структурні елементи адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України у сфері публічних закупівель як мета, завдання, функції, принципи, організаційна будова та порядок діяльності, компетенція та юридична відповідальність посадових осіб.

Визначено якісно новий підхід до розуміння правової природи адміністративних процедур за розглядом скарг у сфері публічних закупівель. Зокрема, обґрунтовано особливості адміністративної процедури, які виражаються в тому, що вона: є різновидом деліктного процесу; має певну процесуальну форму; регламентується адміністративними процесуальними нормами; має публічну сферу дії; суб'єкти наділяються відповідними процесуальними правами і обов'язками та мають адміністративну правосуб'єктність; підставою є скарга. Запропоновано необхідність поділу її на три послідовні стадії: подача скарги суб'єктом оскарження, розгляд скарги суб'єктом оскарження та винесення рішення органом оскарження.

Сформульовано визначення скарги до органу оскарження у сфері публічних закупівель під якою варто розуміти офіційну електронну заяву до органу оскарження про незаконні чи неправомірні дії замовника з вимогою припинення вчинення вказаних дій та/або поновлення порушених прав та законних інтересів.

Запропоновано здійснювати класифікацію скарг за трьома критеріями: 1. Залежно від суб'єкта, дії якого оскаржуються: а) скарги на рішення замовника публічних закупівель; б) скарги на рішення Антимонопольного

комітету. 2. Залежно від етапу здійснення публічних закупівель: а) скарги, що подаються суб'єктом оскарження до закінчення строку, встановленого для подання тендерних пропозицій; б) скарги, що подаються суб'єктом оскарження після оцінки пропозицій учасників замовником; в) скарги, що подаються суб'єктом оскарження після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним вимогам, визначеним у тендерній документації, а також визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям. 3. Залежно від підстав подачі скарги бувають: а) ті, що оскаржують процедуру товарів або послуг; б) ті, що оскаржують процедуру закупівлі робіт.

Здійснено аналіз процедури подачі скарги до органу оскарження, з'ясовано її недоліки та прогалини, а також запропоновано оптимальні варіанти підвищення ефективності діяльності Антимонопольного комітету України як суб'єкту розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

З'ясовано особливості визначення підвідомчості справ за участю Антимонопольного комітету України між господарськими та адміністративними судами загалом та підвідомчості справ за участю Антимонопольного комітету України у сфері публічних закупівель зокрема. Наголошено на необхідності узгодження колізійних норми в законодавстві України шляхом внесення змін та доповнень до Законів України «Про публічні закупівлі», «Про захист економічної конкуренції» та Кодексу адміністративного судочинства України.

Обґрунтовано необхідність доповнити главу 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України статтею 183-8 «Особливості провадження у справах щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель».

Отримало подальшого розвитку поняття правового регулювання у сфері публічних закупівель як певного процесу, що реалізується сукупністю правових засобів, спрямованих на впорядкування правових норм, їх юридичне

закріплення, розвиток та правову охорону суспільних відносин, пов'язану зі здійсненням публічних закупівель товарів, робіт і послуг.

З метою удосконалення нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель та ефективності їх здійснення доведена необхідність вжиття таких заходів: по-перше, розширення суб'єктів оскарження незалежно від участі в процедурі публічної закупівлі; по-друге, вилучення з обов'язків суб'єкта оскарження доказування порушення законодавства у сфері публічних закупівель замовником; по-третє, врегулювання оплати скарги шляхом введення пільгових умов, які б залежали від матеріального становища суб'єкта оскарження та результатів розгляду скарги; по-четверте, оптимізація строків подачі скарги й ведення єдиних строків – 10 днів з моменту оприлюднення на веб-порталі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України інформації.

На основі аналізу чинної нормативно-правової бази обґрунтовано необхідність здійснення уніфікації процедури як надпорогових, так і допорогових публічних закупівель шляхом введення в дію єдиного нормативно-правового акту, який би визначав: загальні положення процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; органи оскарження, підвідомчість скарг; порядок оскарження допорогових процедур закупівлі; порядок оскарження надпорогових процедур закупівлі.

Виявлено й узагальнено положення адміністративної процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель в зарубіжних країнах (США, Франції, Німеччини, Данії, Грузії, Киргизької Республіки, Угорщини, Болгарії, Нідерландів, Польщі, Китаю, Сербії, Швеції, Канади та інших країн) і визначено наступні позитивні моменти, які можуть бути покладені в основу удосконалення розгляду скарг у сфері публічних закупівель органом оскарження: а) розширення переліку суб'єктів, які мають право ініціювати подачу скарги на порушення процедури публічних закупівель; б) розширення повноважень органу оскарження (Антимонопольного комітету) в частині розгляду скарг, що стосуються порушень порядку здійснення допорогових процедур; в) обов'язкового залучення до розгляду скарг у сфері

публічних закупівель, громадськості та експертів, які спеціалізуються на специфіки здійснення публічних закупівель у відповідних сферах господарювання; г) запровадження в практику поетапності подачі претензії: I етап – подача письмового документу з претензіями до замовника; II етап – подача претензії до державного органу; III етап – клопотання про проведення адміністративного огляду; IV – подання адміністративного позову до адміністративного суду; д) впровадження «пільгового режиму захисту» публічних закупівель у відповідних сферах господарювання та сфері національної безпеки і оборони, шляхом першочергового підтримання інтересів національного виробника, перед іноземними партнерами;

З метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери публічних закупівель запропоновано рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства: по-перше, визначити перелік повноважень Антимонопольного комітету України як органу оскарження у сфері публічних закупівель; по-друге, прийняти положення про визначення правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; по-третє, прийняти положення про порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro»; по-четверте, законодавчо врегулювати підсудність справ щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України у судах; по-п'яте, створити бази даних «чорних списків» та «білих списків» постачальників та підрядників; по-шосте, врегулювати адміністративні процедури у сфері публічних закупівель шляхом прийняття кодифікованого процесуального закону.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, публічні процедури, суб'єкт оскарження, орган оскарження, скарга, Антимонопольний комітет України, підвідомчість.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Довбенко А. М. Поняття та ознаки адміністративних процедур у сфері публічних закупівель. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 111–115.

2. Довбенко А. М. Сутність адміністративно-правового статусу антимонопольного комітету України як суб'єкту розгляду скарг у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3-2. Т. 4. С. 165–169.

3. Довбенко А. М. Поняття та класифікація скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 6-2. Т. 1. С. 87–91.

4. Довбенко А. М. Зарубіжний досвід оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 61–66.

5. Довбенко А. Н. Понятие и сущность правового регулирования осуществления публичных закупок. *Право и Закон*. 2017. № 1. С. 135–139. (Киргизька Республіка).

6. Dovbenko A. M. Concept and classification of principles for implementation of public procurement. *Visegrad journal on human rights*. 2017. № 2. P. 65–69. (Словацька Республіка).

7. Довбенко А. М. Загальна характеристика ознак публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 2. С. 76–80.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Довбенко А. М. Сфера публічних закупівель як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридична наука: виклики і сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 – 10 черв. 2017 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 60–64.

9. Довбенко А. М. Загальна характеристика адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України. *Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки*: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13 – 14 листоп. 2015 р.). К.: Центр прав. наук. дослідж., 2015. С. 92–95.

10. Довбенко А. М. Спеціальні ознаки адміністративних процедур за розглядами скарг у сфері публічних закупівель. *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26 – 27 серп. 2016 р.). Запоріжжя: Запоріз. міс. громад. орг. «Істина», 2016. С. 70–73.

11. Довбенко А. М. Міжнародні нормативно-правові акти як стандарт діяльності національних органів публічної адміністрації у сфері публічних закупівель. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 – 21 січ. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 66–70.

12. Довбенко А. М. Узгодження наукових поглядів на поняття та ознаки скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. *Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 31 берез. – 1 квіт. 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 31–36.

SUMMARY

A. Dovbenko. Administrative Regulation of Complaints Consideration by the Antimonopoly Committee of Ukraine on Violations of Public Procurement Legislation. – Qualifying scientific work (manuscript).

Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process, Financial Law, Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The concept of public procurement process is defined as procedure of material resources (goods, work, services) purchase by the authorized subjects which is regulated by the administrative legislation and funded from the state budget in accordance with the previously stated rules and basic principles of fair competition in order to enhance the economic development and meet the current needs of the state agencies and bodies.

Pursuant to provisions of international legislative acts basic international standards of authorized agencies' activities are formulated to ensure the public procurement procedures completion and protestation in case of violations. Based on legal force as the key criterion, a comprehensive analysis of legislative acts (scope and content) regulating the principles of public procurement is carried out.

Different scientific arguments and attempts to classify the principles of public procurement organization are compared resulting in justification of its separation in two groups: general and special. General principles include rule of law, legitimacy, publicity, transparency, prioritization of citizens' rights and freedoms, equality before the law. Special principles are combined in the following subgroups: a) institutional; b) material; c) procedural; d) anti-corruption with relevant descriptions for each type.

The definition of «administrative-legal status of the Antimonopoly Committee of Ukraine in the area of procurement» is provided to recognize the place of the Antimonopoly Committee of Ukraine in the system of public procurement subjects tasked to provide an opportunity to persons, involved in procurement procedures, to protect their rights and legitimate interests while protesting the procurement

procedures and its results. Author recommends to define the following structural elements of administrative-legal status of the Antimonopoly Committee of Ukraine in the area of procurement: aim, tasks, functions, principles, organizational structure and activity mechanism, officials' competence and responsibility.

New approach for interpretation of legal nature of administrative protestation procedures on public procurement is presented. Justification is provided for the existing peculiarities of administrative procedure which is: type of delictual process; certain procedural form; regulated by the administrative procedural acts; functioning in public scope; vesting certain rights and responsibilities in subjects along with administrative-legal capacity; initiated upon the complaint. It is offered to distinguish three consequent stages: submission of complaint by the protesting party, consideration of the complaint by the protestation subject and judgment delivery.

Complaint submitted to the protestation body is defined as official electronic application submitted to the protestation body on illegal actions taken by the requestor in order to terminate the abovementioned actions and/or protection of appellant's rights and legitimate interests.

Complaints are offered to be classified upon three criteria: 1) subject whose actions are protested (a) complaints against the requestor's actions; b) complaints against decisions of the Antimonopoly Committee of Ukraine). 2. Stage of public procurement procedure (a) complaints submitted by the protestation subject before the tender proposal expiry date; b) complaints submitted by the protestation subject after the participants' proposals are evaluated by the requestor; c) complaints submitted by the protestation subject after the consideration of tender proposals on technical requirements conformity, provided in the technical regulations, and compliance of the participants with qualification criteria). 3. Grounds for complaint submission: a) protesting the procedure of goods or service purchase; b) protesting the procedure of work purchase).

Author has analyzed the procedure of complaint submission to the protestation body, its deficiencies and irregularities and offered adequate solutions for the

Antimonopoly Committee of Ukraine to enhance its efficiency as a subject of complaints consideration related to procurement legislation violations.

Peculiarities of jurisdiction for cases heard in commercial and administrative courts with the involvement of the Antimonopoly Committee of Ukraine and jurisdiction of procurement cases with the involvement of the Antimonopoly Committee of Ukraine. It is stressed that all discrepancies and collisions detected in Ukrainian legislation must be eliminated through presentation of relevant amendments in the Laws of Ukraine «On Public Procurement», «On Protection of Economic Competition» and Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine.

It is grounded that Article 6 «Peculiarities of Proceedings in Separate Categories of Administrative Cases» of the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine should be complemented by the Article 183-8 «Peculiarities of Proceedings in Cases Related to Contesting Judgments of the Antimonopoly Committee of Ukraine on Complaints Regarding Violations of Public Procurement Legislation».

Author provides extended interpretation of legal regulation of public procurement as a certain process set in motion with combination of legal arrangements aimed at harmonization of legal norms, its establishment, development and legal protection of social relationship connected with public procurement procedures.

In order to improve the legal regulation of public procurement area in terms of its efficiency author proves the necessity to take the following measures: involvement of other protestation subjects regardless of their participation in the public procurement procedure; removing the substantiation of procurement legislation violation by the requestor from the subject's obligations; harmonization of complaint fee payment through establishment of preferential conditions reflecting the financial capacity of protestation subject and complaint consideration results; optimization of complaint submission terms and establishment of fixed terms – 10 days from the day of publication on the web-portal of the Ministry of Economic Development and Trade.

On the basis of analysis of applicable legislation author provides justification for unification of procedures of both below-threshold and above-threshold public procurement by implementation of single legislative act defining: general provisions of relevant complaints consideration procedure; protestation bodies, complaint jurisdiction; procedure of protestation of below-threshold procurement; procedure of protestation of above-threshold procurement.

Author has identified and generalized the provisions of administrative consideration of complaints regarding to violations of public procurement legislation in different countries (USA, France, Germany, Denmark, Georgia, Kyrgyzstan, Hungary, Bulgaria, Netherlands, Poland, China, Serbia, Sweden, Canada etc) focusing on positive aspects which can be used for further improvements: a) extension of the scope of subjects entitled to initiate the submission of complaints regarding violations of public procurement legislation; b) extension of the scope of authorities of the protestation body (the Antimonopoly Committee of Ukraine) for consideration of complaints regarding violations of below-threshold procurement procedures; c) mandatory involvement of civil society and experts to the process of consideration of complaints regarding violations of public procurement legislation; d) implementation of step-by-step procedure of complaint submission: I stage – submission of written document with claims to requestor; II stage – submission of claims to state body; III stage – petition on administrative examination; IV stage – administrative lawsuit; e) establishment of «preferential protection conditions» of public procurement in relevant economic areas and area of state security and defence through prioritization of domestic producers' interests.

In order to improve the administrative legal regulation of public procurement process it is recommended to amend the applicable legislation by: defining the list of obligations of the Antimonopoly Committee of Ukraine as a protestation body in the area of public procurement; adopting provisions on establishment of specific procedure for consideration of complaints regarding violations of public procurement legislation; adopting provisions on protestation procedure completed through «ProZorro» e-system; fixing the jurisdiction of cases related to protestation of

judgments of the Antimonopoly Committee of Ukraine; creating the database of «black lists» and «white lists» of suppliers and subcontractors; regulating administrative procedures in the area of public procurement by adopting the codified procedural law.

Key words: administrative-legal principles, public procurement procedures, subject of protestation, protestation body, complaint, Antimonopoly Committee of Ukraine, jurisdiction.

TOPICAL PUBLICATIONS

Main scientific results of the thesis:

1. A. Dovbenko. Definition and Features of Administrative Procedures in the Area of Public Procurement. *Fighting Organized Crime and Corruption*. 2015. № 2. P. 111–115.
2. A. Dovbenko. Administrative-Legal Status of the Antimonopoly Committee of Ukraine as Subject of Procurement Complaints Consideration. *Scientific Journal of Kherson State University (Legal Sciences)*. 2015. № 3-2. Vol. 4. P. 165–169.
3. A. Dovbenko. Definition and Classification of Complaints on Violations of Public Procurement Legislation. *Scientific Journal of Kherson State University (Legal Sciences)*. 2016. № 6-2. Vol. 1. P. 87–91.
4. A. Dovbenko. Foreign Experience of Protestation Regarding Complaints on Violations of Public Procurement Legislation. *Scientific Journal of Uzhgorod State University (Law)*. 2016. № 41. Vol. 3. P. 61–66.
5. A. Dovbenko. Definition and Concept of Public Procurement Legal Regulation. *Pravo i Zakon*. 2017. № 1. P.135–139. (Kyrgyzstan).
6. A. Dovbenko. Concept and Classification of Principles for Implementation of Public Procurement. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 2. P. 65–69. (Slovakia).
7. A. Dovbenko. General Classification of Public Procurement Characteristics. *Scientific Journal of Public and Private Law*. 2017. № 2. P. 76–80.

Publications of thesis approbation:

8. A. Dovbenko. Public Procurement Area as an Object of Administrative-Legal Protection. *Legal Science: Current Challenges: international scientific conference (Odessa, June 9-10, 2017)*. Odessa, NGO «Prychornomorsk Law Foundation», 2017. P. 60–64.
9. A. Dovbenko. General Characteristics of Administrative-Legal Status of the Antimonopoly Committee of Ukraine. *Modern International Law and National Legislation – New Challenges for Legal Science: international scientific conference*

(Kyiv, November 13-14, 2015). Kyiv, Legal Research Center, 2015. P. 92–95.

10. A. Dovbenko. Special Features of Administrative Procedures upon the Consideration of Public Procurement Complaints. *Current Legal Systems of the World: Trends and Development Factors*: international scientific conference (Zaporizhia, August 26-27, 2016). Zaporizhia, NGO «Istyna», 2016. P. 70–73.

11. A. Dovbenko. International Legislative Acts as Standard-Setting Documents for National Public Administration Bodies Responsible for Public Procurement Procedures. *Reforming of National and International Law: Perspectives and Priorities*: international scientific conference (Odessa, January 20-21, 2017). Odessa, NGO «Prychornomorsk Law Foundation», 2017. P. 66–70.

12. A. Dovbenko. Harmonization of Scientific Theories Related to Complaints on Violations of Public Procurement Legislation. *Current Issues of Human Rights Protection and National Legal Systems*: international scientific conference (Dnipro, March 31 - April 1, 2017). Dnipro, NGO «Pravovyi Svit», 2017. P. 31–36.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА РОЗГЛЯДУ СКАРГ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	27
1.1 Відносини у сфері публічних закупівель як об'єкт адміністративно-правової охорони	27
1.2 Правові засади та принципи здійснення публічних закупівель	55
1.3 Антимонопольний комітет України як суб'єкт розгляду скарг у сфері публічних закупівель.....	84
Висновки до розділу 1.....	101
РОЗДІЛ 2 ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ СКАРГ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ.....	105
2.1 Адміністративна процедура як правова форма розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.....	105
2.2 Стадії розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: класифікація та особливості правового регулювання.....	123
2.3 Рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель як предмет оскарження у порядку адміністративного судочинства.....	149
Висновки до розділу 2.....	166
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	170

3.1 Зарубіжний досвід адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель та основні напрями його адаптації в Україні.....	170
3.2 Напрями вдосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель	198
Висновки до розділу 3.....	215
ВИСНОВКИ.....	218
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	223
ДОДАТКИ.....	255

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Побудова європейської держави з міжнародними стандартами життя вимагає упровадження прозорого, конкурентного і відкритого тендерного процесу, спрямованого на розбудову національної економіки. Він повинен базуватися на міжнародних стандартах, в основі яких лежить створення сучасної та дієвої процедури публічних закупівель.

З метою реалізації зазначених положень була визначена Стратегія реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), до пріоритетних напрямів якої було віднесено визначення шляхів гармонізації законодавства з відповідними директивами ЄС, проведення інституційної реформи, професіоналізація кадрового забезпечення, впровадження системи електронних закупівель та електронного оскарження процедур, удосконалення механізму захисту учасників закупівлі.

Реалізація зазначених стратегічних напрямів була спрямована на усунення корумпованості та тіньових операцій у зазначеній сфері, адже до неї залучена значна кількість державних коштів. За даними Державної служби статистики України, за 2016 рік вартісна сума закупівель становить 252,8 млрд грн¹, а вже у 2017 році, згідно з даними «ProZorro», загальна річна сума коштів зросла фактично втричі та сягає 801,5 млрд грн².

Проте, незважаючи на докорінні зміни у врегулюванні процедури публічних закупівель, кількість їх порушень кожного року суттєво зростає. У зв'язку з цим виникає нагальна необхідність систематизації правових положень розгляду Антимонопольним комітетом України (далі – АМКУ) скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Поряд з цим чіткої регламентації та відповідного законодавчого закріплення потребують повноваження органу оскарження під час розгляду скарг. Необхідно визначити

¹ Офіційний Сайт Державної статистики України
http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/fin/zakup/zakup_u/zak216_u.htm.

² Офіційний сайт публічних закупівель «Prozorro» <https://prozorro.gov.ua/monitoring>.

чіткі межі підсудності справ щодо оскарження рішень АМКУ за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Усе зазначене в комплексі вказує на актуальність проведеного дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Піддрунтям дисертаційного дослідження стали напрацювання фахівців у галузі адміністративного права і процесу, зокрема: В. Авер'янова, Р. Алімова, О. Андрійко, Н. Армаш, В. Басс, О. Бандурки, В. Бевзенка, Ю. Гаруста, В. Галунька, О. Дрозда, О. Джафарової, Т. Коломоєць, О. Костюкевича, О. Кузьменко, О. Лагоди, Є. Липій, О. Миколенка, А. Пухтецької, Є. Соболя, О. Харітонової, С. Шатрави, С. Шепетька та ін.

Значний внесок у дослідження становлять праці науковців, які безпосередньо займалися питаннями правового регулювання публічних закупівель та відповідними процедурними аспектами, що з ними пов'язані, зокрема: І. Влялько, Ю. Добромислова, І. Дудик, В. Дюкарева, В. Зубар, О. Клим, О. Когута, О. Кулака, В. Новаковець, О. Овсянюк-Берданіна, А. Олефір, М. Остап'юк, Я. Петруненко, Г. Пінькас, О. Пономарьова, П. Харченко, А. Черней.

Наявність прогалин у нормативно-правовому регулюванні процедури розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель визначає необхідність удосконалення законодавства та узгодження повноважень суб'єкта оскарження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснювалось у межах виконання плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»), затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Загальний напрям дослідження спрямований на реалізацію основних положень Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014 – 2017 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р.

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу та систематизації існуючих наукових підходів, а також чинного законодавства України і практики його реалізації визначити зміст та особливості процедури розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання відносин у зазначеній сфері.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- визначити поняття та особливості правовідносин у сфері публічних закупівель як об'єкта адміністративно-правової охорони;
- окреслити правові засади та систему принципів здійснення публічних закупівель;
- визначити адміністративно-правовий статус АМКУ як суб'єкта розгляду скарг у сфері публічних закупівель з розподілом правового статусу на структурні елементи;
- узагальнити понятійний апарат шляхом визначення та обґрунтування змісту дефініції адміністративної процедури як правової форми розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- систематизувати стадії розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- розкрити зміст рішень АМКУ за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- узагальнити зарубіжний досвід адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель та визначити основні напрямки його адаптації в Україні;

- запропонувати рекомендації щодо змін та доповнень до чинного законодавства, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери публічних закупівель.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя дослідження становить взаємопов'язаний комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Використання логічних методів, як *аналіз та синтез, індукція та дедукція*, дало змогу чітко визначити будову дослідження й структурно-логічну схему та систематизувати ключові положення правового регулювання у досліджуваній сфері (підрозділ 1.2). *Історико-правовий* метод використано для окреслення відносин у сфері публічних закупівель, які знаходяться під адміністративно-правовою охороною (підрозділ 1.1); *структурний* метод вплинув на визначення та групування повноважень АМКУ як суб'єкта розгляду скарг у сфері публічних закупівель (підрозділ 1.3); *діалектичний* метод дозволив визначити зміст правовідносин, які постійно формуються та змінюються, залежно від стадії розгляду скарги про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, що в сукупності об'єднуються в процедуру оскарження (підрозділи 2.1, 2.2); *функціональний* метод відобразився в застосуванні під час розмежування підвідомчості справ про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та визначення специфіки адміністративного та судового оскарження процедури (підрозділи 2.2, 2.3); *формально-догматичний* метод застосовувався під час виокремлення складових адміністративно-деліктного процесу, в межах якого реалізуються адміністративні процедури за зверненням громадян (розділ 2). *Порівняльно-правовий* метод сприяв дослідженню закордонного досвіду у сфері публічних закупівель та визначенню ключових моментів його імплементації у чинне законодавство (підрозділ 3.1). *Юридично-герменевтичний, метод моделювання, аналізу і синтезу* були використані під

час розроблення напрямів удосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (підрозділ 3.2).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, Директиви ЄС, зарубіжні нормативно-правові акти, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі нормативно-правові акти АМКУ та інших центральних органів виконавчої влади, які мають повноваження у сфері публічних закупівель.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної служби статистики України, Державної аудиторської служби, Рахункової палати України, АМКУ та органів державного фінансового контролю, узгоджені дані системи публічних закупівель «ProZorro», моніторингового порталу «DOZORRO».

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що вперше у вітчизняній юридичній науці проведено комплексне дослідження адміністративно-правових засад розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Отримано наукові результати, які характеризуються новизною, зокрема:

вперше:

– сформульовано визначення адміністративно-правових відносин у сфері публічних закупівель як регламентованих нормами адміністративного права суспільних відносин управлінського, контрольно-наглядового та юрисдикційного характеру, які виникають у процесі діяльності органів публічної влади, пов'язаної з процесами підготовки, проведення та оскарження закупівельних процедур, шляхом визначення державних інтересів, необхідних для ефективного функціонування країни та підвищення економічного розвитку;

– здійснено розподіл принципів забезпечення публічних закупівель на загальні та спеціальні. Останню групу принципів запропоновано представити у вигляді наступних підгруп: а) інституційні принципи; б) матеріальні принципи; в) процедурні принципи; г) антикорупційні принципи;

– обґрунтовано необхідність прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про визначення Правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель», у межах якої доцільно визначити загальні положення процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; повноваження органу оскарження, підвідомчість скарг; порядок оскарження допорогових процедур закупівлі; порядок оскарження надпорогових процедур закупівлі;

удосконалено:

– сутність поняття «публічні закупівлі», під яким слід розуміти регламентовану адміністративним законодавством процедуру придбання компетентними з боку держави суб'єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг) з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю та мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів та засад добросовісної конкуренції;

– класифікацію правових актів, які регламентують реалізацію та захист процедури публічних закупівель за наступними критеріями: а) що регламентують реалізацію процедури публічних закупівель; б) за сферами господарської діяльності, в яких здійснюються публічні закупівлі; в) що регламентують діяльність суб'єктів господарювання та замовників процедури публічних закупівель; г) що регламентують використання публічних коштів; д) що регламентують реалізацію процедури оскарження публічних закупівель; е) що регламентують діяльність уповноважених органів оскарження; є) що регламентують організацію діяльності органів публічної влади у сфері контролю публічних закупівель; ж) що регламентують порядок здійснення громадського контролю у сфері публічних закупівель; з) що регламентують порядок притягнення учасників правовідносин у сфері публічних закупівель до адміністративної відповідальності;

– науковий підхід до систематизації міжнародних стандартів діяльності компетентних органів щодо забезпечення дотримання процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення на основі аналізу директив, резолюцій та прецедентного права;

– класифікацію правовідносин у сфері публічних закупівель залежно від таких критеріїв: а) ініціативи органів, уповноважених проводити публічні закупівлі; б) етапів здійснення публічних закупівель; в) галузевої належності;

– зміст дефініції адміністративної процедури розгляду скарг у сфері публічних закупівель, під якою слід розуміти передбачену нормами адміністративно процесуального права сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій, об'єднаних у межах процесуальних стадій, які реалізуються органом оскарження з метою захисту прав та законних інтересів осіб (суб'єктів оскарження), результатом яких є винесення відповідного рішення;

дістали подальшого розвитку:

– поняття правового регулювання у сфері публічних закупівель як певного процесу, який реалізується сукупністю правових засобів, спрямованих на впорядкування правових норм, їх юридичне закріплення, розвиток та правову охорону суспільних відносин, пов'язану зі здійсненням публічних закупівель товарів, робіт і послуг;

– визначення поняття «скарга до органу оскарження у сфері публічних закупівель», під яким розуміють офіційну електронну заяву до органу оскарження про незаконні чи неправомірні дії замовника з вимогою припинення вчинення вказаних дій та поновлення порушених прав та законних інтересів;

– обґрунтування напрямів удосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду суб'єктом оскарження скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель шляхом: згрупування повноважень суб'єкта оскарження; визначення підвідомчості справ за участю АМКУ у сфері публічних закупівель; окреслення процедури оскарження рішень АМКУ; уточнення переліку суб'єктів оскарження в органі оскарження; визначення

форми; визначення порядку здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro»; запровадження функціонування «чорних списків» та «білих списків» постачальників та підрядників.

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана здобувачем самостійно. Усі сформульовані положення та висновки є результатом особистих досліджень дисертанта. Ідеї, положення чи гіпотези інших авторів мають відповідні посилання і використані лише для підкріплення позицій здобувача або відповідної наукової полеміки.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що в межах дисертаційного дослідження згруповані пропозиції науково-теоретичного та практичного спрямування, які можуть бути впровадженні у:

– *науково-дослідну роботу* – як підґрунтя для подальших досліджень адміністративно-правових засад розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (акти впровадження Науково-дослідного інституту публічного права; Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»; Національної академії внутрішніх справ);

– *правотворчість* – сформульовано пропозиції щодо вдосконалення матеріальних та процесуальних норм адміністративного права, обґрунтована оновлена процедура розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України; довідка про впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правозастосовну діяльність* – використання визначених результатів дослідження спрямовано на удосконалення діяльності АМКУ та судових органів;

– *навчальний процес* – під час викладання наступних навчальних курсів «Адміністративне право України», «Адміністративний процес» (акти впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого

міжнародного університету розвитку людини «Україна»; Національної академії внутрішніх справ).

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, одержані узагальнення і висновки оприлюднені дисертантом на науково-практичних конференціях: «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 2017 р.); «Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (м. Київ, 2015 р.); «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 2015 р.); «Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи» (м. Дніпро, 2017 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та наукові висновки дисертації викладені в 12 наукових публікаціях, з яких сім вийшли друком у фахових виданнях України з юридичних наук, у тому числі дві – у зарубіжних наукових виданнях, п'ять – у збірниках матеріалів наукових та науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 269 сторінок. Робота містить список використаних джерел, який містить 296 найменувань та розміщений на 32 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА
РОЗГЛЯДУ СКАРГ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

1.1. Відносини у сфері публічних закупівель як об'єкт адміністративно-правової охорони

Економічні відносини між державою та виробником з приводу матеріальних ресурсів (товарів, робіт або послуг) не є чимось інноваційним і принципово новим для незалежної України. Дійсно, вказані відносини були відомі ще у XVII столітті на території тогочасної Росії, коли вона виступала замовником продовольчих товарів. Липневим царським Указом 1654 року підтверджено угоду про доставку за підрядними цінами в Смоленськ сухарів і борошна. Тим же періодом датуються перші процеси, які скрізь призму сучасності можна визначити своєрідним прообразом публічних закупівель.

В подальшому історичному контексті відносини у сфері публічних закупівель дедалі більше вкорінювались в повсякденне життя держави. В різні історичні етапи в нормативно-правових актах оперували такі поняття, як «державне замовлення», «державні закупівлі» та в сучасності – «публічні закупівлі».

Зазначений напрям досліджувався в різні часи багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями. Проблематиці публічних закупівель, їх теоретичним та практичним аспектам як з боку економіки, так і з боку права, зокрема, приділяли увагу М. Афанасьєв [17], У. Бурханов [28], М. Галушак [38], В. Зубар [89], Л. Катроша [97], К. Кічік [100], О. Критенко [116], В. Колотій [108], О. Кулак [118], О. Овсянюк-Бердадіна [134], А. Олефір [137], М. Остап'юк [140], Г. Пінькас [152], В. Смиринський [234],

І. Смотрицька [235], Н. Ткаченко [244], А. Храмкін [251], А. Черней [254], І. Школьник [258] та ін. Однак, у зв'язку з частим реформуванням сфери публічних закупівель, наукові розробки у цій сфері завжди були і залишаються актуальними.

З метою покращення функціонування сфери публічних закупівель, законодавець вносить відповідні зміни до законодавства країни; визнає такими, що втратили чинність ті нормативно-правові акти, що не відповідають потребам часу або потребують вдосконалення. Все це сприяє становленню сфери публічних закупівель як невід'ємного елемента у великій системі, що забезпечує процвітання та економічний розвиток держави.

Оперуючи основними поняттями, що свого часу були визначені у межах вітчизняного законодавства, спершу потрібно детально їх проаналізувати. Як наголошувалось, першою історичною дефініцією було «державне замовлення», яке згодом трансформувалось у «державні закупівлі», а новим законодавством вже визначено як «публічні закупівлі». Отже, дослідження проблеми визначення особливостей адміністративно-правової охорони відносин у сфері публічних закупівель обумовлює необхідність звернутись до загального поняття – «публічні закупівлі», його співвідношення з терміном «державні закупівлі», а відтак і до аналізу наукових розробок з теорії права.

Перш ніж перейти до визначення державних закупівель, варто наголосити на тому, що державне замовлення виступало окремою економічною категорією і передувало державним закупівлям.

Щодо державних закупівель, то в економічній і юридичній літературі існують різні погляди на визначення цього поняття. Зокрема, І. В. Влялько наголошує на тому, що державні закупівлі – це закупівля на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні [35, с. 17]. Я. Петруненко розглядає державні закупівлі з процесуальної точки зору і визначає їх як ринкову операцію, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між

усіма заінтересованими постачальниками товарів або послуг на ринок [147, с. 17]. Г. Пінькас під державними закупівлями розуміє систему замовлення державними органами товарів (робіт, послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника [152, с. 57–69].

Вдалим є визначення О. Критенко, яка зазначає, що державні закупівлі – це певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю і найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики [116, с. 25]. Тобто, науковці підкреслюють, що державні закупівлі здійснюються органами державної влади, уникаючи, при цьому, всіх інших суб'єктів, здатних бути замовниками.

Після реформування сфери публічних закупівель термін «державні закупівлі» вийшов з обігу і законодавець вживає лише термін «публічні закупівлі». Зокрема, в Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [210] закріплено поняття публічних закупівель, під яким розуміють придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом. Варто наголосити на тому, що таке саме тлумачення можна знайти і в Законі України «Про здійснення державних закупівель» [186], що втратив чинність від 01.08.2016, де «придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом» застосовувалось щодо державних закупівель.

Аналізуючи сутність даних дефініцій, варто наголосити на тому, що хоча на законодавчому рівні вони інтерпретуються як синонімічні, на нашу думку, вони не є тотожними. Крім того, в науковому колі їх протиставляють як часткове – державні закупівлі, та ціле – публічні закупівлі. Наприклад,

В. Новаковець доцільно обґрунтовує необхідність співставляти поняття державних і публічних закупівель як часткове і ціле, зокрема, визначає, що публічні закупівлі є специфічним інструментом фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти [130, с. 15]. К. Кічік визначає державні закупівлі складовою частиною публічних закупівель, до яких також належать муніципальні закупівлі, закупівлі державних корпорацій та суб'єктів природних монополій [100, с. 13]. Погоджуючись з позицією автора, зазначимо, що сфера державних закупівель є вузкою та входить до більш масштабної сфери – публічної.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що *публічні закупівлі – це регламентована законодавством процедура придбання компетентними з боку держави суб'єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю та мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції.*

Доцільно зупинити увагу на ознаках публічних закупівель, які повною мірою характеризують і відокремлюють їх від суміжних понять, а також визначають особливості даної дефініції.

1. Порядок здійснення публічних закупівель чітко регламентований законодавством України та передбачає юридичну відповідальність за порушення вказаного порядку, тим самим охороняючи відносини у вказаній сфері. Розділом третім «Загальні умови здійснення закупівлі» Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII врегульовано умови здійснення публічних закупівель. Зокрема, в ст. 10 вказаного Закону зазначено, що здійснення закупівель починається з оприлюднення інформації про

закупівлі, яка передбачає те, що замовники за допомогою автоматизованих електронних майданчиків оприлюднюють вказану інформацію, а саме: оголошення про проведення процедури закупівлі та тендерну документацію; зміни до тендерної документації та роз'яснення до неї (у разі наявності); оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду (у разі здійснення закупівлі за рамковими угодами); протокол розгляду тендерних пропозицій; повідомлення про намір укласти договір про закупівлю; інформацію про відхилення тендерної пропозиції учасника; договір про закупівлю; повідомлення про внесення змін до договору; звіт про виконання договору; звіт про укладені договори [210]. Крім того, Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі в Україні «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 18.03.2016 № 477 [179] визначено, що оприлюднення інформації на веб-порталі здійснюється електронною системою закупівель. Розміщенням вказаної інформації вважається її наявність в електронній системі закупівель в інтерактивному режимі реального часу.

2. Публічна закупівля здійснюється за допомогою спеціальних процедур. Законодавець регламентує чіткий перелік цих процедур, до яких віднесено відкриті торги, конкурентний діалог і переговорні процедури закупівлі.

3. До суб'єктів, які мають повноваження здійснювати публічні закупівлі (тобто, є замовниками в даній процедурі), належать: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи соціального страхування, створені відповідно до законодавства, а також визначені законодавством юридичні особи, які забезпечують потреби держави й здійснюють діяльність, яка не є комерційною й передбачає наявність хоча б однієї з визначених законодавством ознак: є розпорядником та/або одержувачем державних коштів; у статутному капіталі вказаної юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків; органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи [210].

О. Шатковський та С. Яременко всіх замовників у сфері публічних закупівель поділяють на три групи: 1) «традиційні замовники-бюджетники» – органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону та які фінансуються з державного або місцевих бюджетів, а також юридичні особи-бюджетні установи, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів (наприклад, заклади охорони здоров'я, освіти, науки, культури); 2) «підприємства» – державні або комунальні підприємства та їх об'єднання як юридичні особи, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі за наявності однієї з визначених законом ознак; 3) «монополісти» – суб'єкти господарювання (переважно державної або комунальної власності), які займають здебільшого монопольне становище у чітко перерахованих у Законі (п. 4 ст. 1) суспільно важливих видах діяльності (передусім, це комунальні послуги, електропостачання, аеропорти і морські порти, залізничний і міський електротранспорт тощо) [256, с. 13–14].

4. Публічні закупівлі здійснюються щодо певних матеріальних ресурсів, які є предметом закупівлі та можуть бути виражені у вигляді товарів, робіт і послуг. Законодавець під предметом закупівлі розуміє товари, роботи чи послуги, що закуповуються замовником у межах єдиної процедури закупівлі, щодо яких учасникам дозволяється подавати тендерні пропозиції або пропозиції на переговорах (у разі застосування переговорної процедури закупівлі) [210]. Крім того, детально регламентує визначення товарів, робіт і послуг щодо яких можуть здійснюватися публічні закупівлі. Зокрема, п. 32 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII визначено, що товари – це продукція, об'єкти будь-якого виду та призначення, у тому числі сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також послуги, пов'язані з постачанням таких товарів, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих товарів [210]. Варто зауважити на тому, що товарами публічних закупівель мають виступати

такі продукти продовольчо-економічної діяльності, котрі повною мірою сприяють розвитку держави та відповідають якісно-кількісним характеристикам відповідно до цін. Аналізуючи законодавче визначення терміну «товари», варто зауважити на тому, що під товаром законодавець розуміє також і надання певних послуг, які є супровідними до товарів, щодо яких вони здійснюються.

Змістовним є визначення терміну «робіт», яке законодавець подає нам у п. 22 ст. 1 вищевказаного Закону і зазначає, що роботи – це проектування, будівництво нових, розширення, реконструкція, капітальний ремонт та реставрація існуючих об'єктів і споруд виробничого і невиробничого призначення, роботи з нормування в будівництві, геологорозвідувальні роботи, технічне переоснащення діючих підприємств та супровідні роботам послуги, у тому числі геодезичні роботи, буріння, сейсмічні дослідження, аеро- і супутникова фотозйомка та інші послуги, що включаються до кошторисної вартості робіт, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих робіт [210]. Тобто, робота – це певний вид діяльності або процес створення нових чи реконструкція «старих» об'єктів, який, своєю чергою, поділяється на безпосередньо роботи та послуги, що є пов'язаними з вказаними роботами. Закон не залишає без уваги і термін «послуги» й визначає їх як будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, лізинг, найм (оренда), а також фінансові та консультаційні послуги, поточний ремонт [210]. Послугою зазвичай є дія, яка приносить користь і може бути як пов'язаною з виконанням робіт чи створенням товарів, так і бути самостійним елементом (предметом) у процедурі закупівель.

5. Публічні закупівлі підпорядковані певній меті, а саме – економічний розвиток нашої країни й забезпечення діяльності та потреб держави і територіальних громад. Про це, зокрема, говорить О. С. Мельников, стверджуючи, що публічні закупівлі забезпечують розвиток і функціонування

стратегічних галузей економіки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, охорони порядку, системи національної безпеки та ін. За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби в товарах, роботах і послугах, утримує та фінансує бюджетні установи [123, с. 129-135]. Отже, можна зробити висновок про те, що функціонування нашої держави неможливе без публічних закупівель, вони є невід'ємним елементом регуляторної політики країни.

6. Публічні закупівлі завжди здійснюються за рахунок публічних коштів. Відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 № 183-VIII публічними коштами є кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [167]. Якщо закупівля була здійснена за інші фінансові ресурси, вона не вважається публічною. Однак, базовий для даної сфери Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає можливість закупівлі товарів, робіт і послуг за кошти кредитів, позик, що надані відповідно до міжнародних договорів України Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Міжнародною фінансовою корпорацією, Багатостороннім агентством з гарантування інвестицій, Міжнародною асоціацією розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком, Північним інвестиційним банком, а також іншими міжнародними валютно-кредитними організаціями [210]. Дана норма є бланкетною та визначає, що такі закупівлі здійснюються згідно з правилами і процедурами, встановленими цими організаціями, а також відсилочною і зазначає, що в разі невстановлення таких правил і процедур закупівлі здійснюються відповідно до цього Закону.

7. Неодмінною характеристикою будь-якої угоди є досягнення найкращих результатів за найменш мінімальними витратами. Не буде виключенням і публічна закупівля. Замовники в особі уповноважених державою органів та окремих юридичних осіб намагаються зберегти кошти державного бюджету, але закупити товари або отримати виконання робіт і надання послуг найбільш якісного рівня. При цьому, державі необхідно затвердити відповідний бюджет, а замовнику – переконатися у наявності коштів, виділених на публічні закупівлі відповідно до програмно-цільового методу. Так, ст. 20 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI регламентує порядок застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі і зазначає, що порядки використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами визначені законом про Державний бюджет України. Порядок використання бюджетних коштів має містити положення щодо здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, визначення умов і термінів поставки та проведення розрахунків [29].

При здійсненні публічних закупівель кошторис витрат має бути реалістичним і базуватись на попередніх закупівлях. Також доцільним буде ґрунтовне дослідження ринку на предмет цін товарів, робіт і послуг, які необхідно придбати. Це дасть змогу заощадити публічні кошти, а також убезпечитись від маніпулювань з цінами, які у тендерних пропозиціях можуть бути значно вищими за ринкові. Наявність таких моментів у процедурі публічних закупівель може бути корупційним проявом і вказувати на домовленість між замовником та переможцем.

8. Публічна закупівля проводиться за завчасно проголошеними правилами та умовами. Правила публічної закупівлі – вимоги, що визначають порядок дій суб'єктів публічних закупівель відповідно до норм чинного законодавства. Умовами є конкретні обставини, які формують причину та/або створюють можливість певних дій. Основними правилами та умовами здійснення публічних закупівель є дотримання норм Конституції України та законодавства у сфері публічних закупівель. Правила та умови здійснення

публічних закупівель розкриваються через фундаментальні принципи та правові засади.

9. Дотримання основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції при здійсненні публічних закупівель є невід'ємним атрибутом ринкових відносин України. Цікавим є факт, що на законодавчому рівні поняття добросовісної конкуренції залишилося поза увагою. А от недобросовісній конкуренції присвячено Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 07.06.1996 № 236/96-ВР, в межах якого під недобросовісною конкуренцією розуміються будь-які дії у конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності [182]. Аналізуючи норми вищевказаного Закону, необхідно підкреслити, що всі дії, які можуть бути визначені як недобросовісна конкуренція можна систематизувати на три блоки:

- неправомірне використання ділової репутації суб'єкта господарювання (глава II Закону №236/96-ВР);
- неправомірне збирання, використання й розголошення комерційної таємниці (глава III Закону №236/96-ВР);
- створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції (глава IV Закону № 236/96-ВР).

До першого блоку відносяться: неправомірне використання позначень, неправомірне використання товару іншого виробника, копіювання зовнішнього вигляду виробу, а також порівняльна реклама.

Другий блок містить порушення з приводу: неправомірного збирання комерційної таємниці, розголошення комерційної таємниці, схилення до розголошення комерційної таємниці і неправомірного використання комерційної таємниці.

Недобросовісна конкуренція третього блоку розкривається через: дискредитацію суб'єкта господарювання, схилення його до бойкоту, підбурення постачальника до дискримінації покупця (замовника), підкуп

працівника, посадової особи постачальника, підкуп працівника, посадової особи покупця (замовника), досягнення неправомірних переваг у конкуренції, а також поширення інформації, що вводить в оману [182].

З огляду на вищевказані позиції, можна стверджувати, що добросовісна конкуренція – це будь-які дії у конкуренції, які забезпечують розвиток і становлення економіки країни й не суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності, врегульовуються нормами адміністративного та господарського права.

До подібних висновків дійшов П. Харченко, який здійснив детальний аналіз визначення понять «конкуренція», «добросовісна конкуренція», «недобросовісна конкуренція». У дисертаційному дослідженні він вивів поняття «добросовісна конкуренція» та критерії його визначення через ретельний аналіз термінів «конкуренція» та «недобросовісна конкуренція». Науковець акцентує увагу на тому, що сама назва «добросовісна конкуренція», а не «правомірна конкуренція», свідчить про те, що пріоритет у критеріях добросовісної конкуренції слід віддавати не правовим нормам, а правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності [250, с. 22].

Беручи до уваги вищеназвані ознаки публічних закупівель, можна абсолютно впевнено стверджувати, що сфера публічних закупівель є більш ширшою, ніж сфера державних закупівель і включає в себе останню. Зазначене твердження підтверджується через окреслення кола відносин, якими регулюється сфера публічних закупівель, так як вона є багатогранною та комплексною категорією.

Для розкриття сутності правовідносин у сфері публічних закупівель доцільно буде звернутися до теоретичних розробок і визначити поняття та види цих правовідносин.

Насамперед зазначимо, що в теорії права категорія «правовідносин» є ключовою. Російський вчений С. С. Алексєєв під правовідносинами розуміє індивідуалізований суспільний зв'язок між особами, що виникає на основі норм права і характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав та обов'язків

і підтримується (гарантується) примусовою силою держави [9, с. 328]. Великий енциклопедичний юридичний словник містить таке визначення правовідносин, як суспільних відносин, що виникають на основі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [31, с. 694]. У підручнику із загальної теорії держави і права за редакцією М. В. Цвіка, О. В. Петришина міститься більш широке визначення правовідносин як суспільних відносин, які є юридичним вираженням фактичних суспільних відносин, де одна сторона на основі правових норм вимагає від іншої сторони виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона повинна виконати ці вимоги, що охороняються державою [83, с. 335].

Варто наголосити на тому, що більшість як радянських, так і сучасних авторів і науковців не виходять за рамки позитивістського підходу та розглядають правовідносини як врегульовані нормами права суспільні відносини, що охороняються державою [9, с. 82]. Тобто, акцент робиться на тому, що ці відносини врегульовані правом, а точніше нормами (правилами поведінки), які мають відповідне нормативне (законодавче) закріплення, тому в науковому обігу поряд з поняттям «правовідносини» має місце поняття «законовідносини».

Логічним наслідком співвідношення категорій «правовідношення» та «законовідношення» є констатація факту, що різниця між ними ґрунтується на відмінностях між правом і законом та відповідно системою права і системою законодавства [119, с. 44]. У сучасній теорії права усталилася думка про систему права і систему законодавства як елементи правової системи, які співвідносяться між собою як зміст і форма [155, с. 5].

Протилежні висновки розглядаються в дослідженнях Ю. Г. Ткаченко, яка взагалі стверджувала, що не існує правових у власному значенні відносин, а є лише правовий спосіб регулювання суспільних відносин. Тобто, відносини, які піддаються регулюванню з боку права, можна з функціональної точки зору назвати правовими, але при цьому слід зрозуміти, що регулювання не змінює характеру відносин, тобто вони залишаються або економічними, або

політичними, або духовними...» [245, с. 84]. Вказана позиція має місце на існування, але погодитися з нею повністю не можна, оскільки правовідносини, поряд з економічними, політичними та іншими відносинами, справедливо займають своє місце в системі суспільних відносин. Зупинимось на цьому детальніше. Не всі економічні відносини піддаються регулюванню з боку права. Наприклад, є ряд діяльностей, які врегульовані звичаями ділового обороту або склалися історично і стали традицією у певному суспільстві. Зокрема, звичай ділового обороту найбільш часто застосовується у зовнішній торгівлі, особливо у морському перевезенні. Міжнародна торгова палата систематизує та публікує у збірниках звичаї для факультативного застосування підприємцями (наприклад, Інкотермс, Уніфіковані правила і звичаї для документарних акредитивів та ін.). Такі збірники самостійної юридичної сили не мають і застосовуються тільки за наявності на них посилання у договорі [240, с. 164]. Вони не мають правового закріплення і в разі їх порушення особа не буде нести юридичної відповідальності. Трактуючи свої позиції з економічних відносин на безпосередньо правові, варто відзначити, що вони можуть існувати окремо від інших відносин. Наприклад, лівова частка норм сучасного законодавства регулює діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, інших установ, діяльність та функціонування яких не пов'язані з іншим видом відносин, аніж правові, а тому не породжує ані економічних, ані політичних, ані будь-яких відносин. Тобто, це є відносинами «чисто правовими». Хоча варто погодитись з тим, що правові відносини дедалі частіше пронизують інші види відносин, що пов'язано з відповідними сферами та галузями публічного управління, які торкаються соціального, політичного, економічного та інших напрямів функціонування нашої держави.

Повертаючись до питання відносин у сфері публічних закупівель, зазначимо, що аналіз законодавчої бази дозволив виокремити три основні класифікації правовідносин, що виникають у сфері публічних закупівель, які: по-перше, підтверджують тезис про те, що державна закупівля є складовою системи публічних закупівель: по-друге, визначають порядок здійснення цих

закупівель; по-третє, демонструють чітку регламентацію відносин, які врегульовані нормами різних галузей права; по-четверте, є об'єктом правової охорони загалом та адміністративно-правової охорони зокрема.

1. Залежно від ініціативності органів, уповноважених проводити публічні закупівлі, виділяють такі види правовідносин: 1) правовідносини, ініційовані органами державної влади; 2) відносини, ініційовані органами місцевого самоврядування; 3) відносини, ініційовані органами соціального страхування, створені відповідно до законодавства; 4) відносини, ініційовані юридичними особами, які згідно із законодавством України мають відповідні повноваження.

Вказана класифікація з теоретичної позиції дає можливість згрупувати правовідносини залежно від суб'єкта, який їх ініціює, що в подальшому вплине на визначення суб'єктного складу, який розпочинає проведення публічної закупівлі (замовника), учасників зазначеної тендерної пропозиції, які наділені правом її оскарження.

2. Залежно від етапів здійснення публічних закупівель виокремлюють: 1) правовідносини з приводу реалізації права бути суб'єктом публічних закупівель; 2) правовідносини під час здійснення процедури публічних закупівель; 3) правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в адміністративному порядку; 4) правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в судовому порядку.

Визначені правовідносини реалізуються в межах кожної з стадій процедури публічних закупівель і характеризуються своїми особливостями та різним суб'єктним складом. Наприклад, Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ) є органом оскарження і буде однією із сторін правовідносин лише на етапі оскарження.

3. Наступною є класифікація відносин у сфері публічних закупівель залежно від галузевої приналежності. Виділяють:

- адміністративні правовідносини у сфері публічних закупівель;

- господарсько-договірні правовідносини у сфері публічних закупівель;
- екологічні відносини у сфері публічних закупівель;
- кримінальні відносини у сфері публічних закупівель.

Адміністративні, господарсько-договірні та екологічні правовідносини пронизують собою дві перші класифікації та є комплексними, взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими. Останній вид відносин виникає лише при порушенні норм законодавства у сфері публічних закупівель, відкриття кримінального провадження по справі та притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. Зупинимось більш детально на правовій характеристиці правовідносин у сфері публічних закупівель, які розподіляються залежно від галузевої належності.

Щодо предмета дослідження, відносини у сфері публічних закупівель розглядаються з позиції їх належності до галузі економіки, у межах якої буде характеризуватися їх адміністративно-правова складова.

Адміністративні відносини, з огляду на паспорт спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право», виступають одним із напрямів дослідження в межах даної сфери, в якій досліджуються суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб при здійсненні публічних закупівель, а також у процесі державного і самоврядного управління у сфері економічного розвитку країни, та суспільні відносини, що складаються у сфері формування, розподілу і використання коштів публічних грошових фондів [145].

Адміністративні відносини виступають одним із важливих та істотних елементів в адміністративному праві. Вони є складним, багатоаспектним явищем, яке досліджувалось багатьма науковцями. Стосовно адміністративно-правових відносин, В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративне право у правовідносинах існує, діє і живе [1, с. 8-13]. К. С. Бельський підкреслює місце

і значення адміністративно-правових відносин у теорії адміністративного права: «будь-яке питання з цього приводу своїм корінням сягає сутності предмета адміністративно-правової галузі» [24, с. 14-21]. Б. М. Габрічідзе висловлює свою думку і вважає, що предмет адміністративного права – це сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації і діяльності виконавчої влади [36, с. 26]. Більш детально розкриває подібну позицію Д. М. Бахрах. Він зазначає, що предметом адміністративного права є відносини, що виникають при організації виконавчо-розпорядчих органів і в процесі їх адміністративної діяльності, при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності керівниками інших державних і муніципальних органів, а також в ході реалізації адміністративної влади судьями і громадськими організаціями [21, с. 1-2].

Відомо, що адміністративні відносини є одним із видів правовідносин, які, своєю чергою, належать до суспільних відносин. Зокрема, Ю. М. Козлов зазначає, що будь-які суспільні відносини під регулюючим впливом відповідних правових норм набувають правової форми – тобто стають адміністративно-правовими відносинами. Сторони таких відносин є носіями взаємних обов'язків і прав, а їх зв'язки – правовими. Це досягається тим, що саме правова норма встановлює обов'язки і права, визначає відповідальність за їх невиконання чи порушення прав однієї із сторін [106, с. 45]. Окремі науковці розглядають адміністративні правовідносини у вузькому значенні. Наприклад, С. Ф. Кечекян зазначав, що адміністративні правовідносини є передбаченим правовою нормою юридичним зв'язком між конкретними суб'єктами, наділеними певними правомочностями і обов'язками [99, с. 25]. Теорією адміністративного права адміністративно-правові відносини визначено як урегульовані нормами права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією із сторін завжди є носій юридично-владних

повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми [6, с. 172].

О. І. Харитонova у дисертаційному дослідженні вказує, що визначальна риса адміністративно-правових відносин полягає в тому, що вони складаються переважно в особливій сфері державного і громадського життя – у сфері державного управління (керування). Також адміністративно-правові відносини характеризуються особливостями суб'єктного складу, оскільки завжди однією із сторін є офіційний чи уповноважений суб'єкт виконавчої влади (у широкому змісті державного управління) [249, с. 62].

В даному контексті варто зазначити, що ключовими суб'єктами, наділеними владними (управлінськими) повноваженнями у сфері публічних закупівель, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі, а у сфері оскарження рішень – Антимонопольний комітет України.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» від 20.08.2014 № 459 (зі змінами) спеціально уповноваженим органом у сфері закупівель є Мінекономрозвитку [151].

Функції Мінекономрозвитку у цій сфері можна згрупувати за чотирма основними напрямками:

- нормотворчі, зокрема, розроблення та затвердження у межах компетенції нормативно-правових актів, необхідних для виконання закону [210], участь в опрацюванні та узгодженні проектів актів інших органів виконавчої влади та суб'єктів законодавчої ініціативи, підготовка висновків до прийнятих парламентом законів щодо їх підписання/ветування Президентом України тощо;

- аналітичні, у тому числі ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель, підготовка та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічних звітів про стан закупівель, вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду з питань закупівель [210];

- організаційні – забезпечення функціонування безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель, організація нарад і семінарів з питань закупівель; розроблення примірних навчальних програм з питань організації та здійснення закупівель [210];

- представницькі та консультаційно-методологічні, зокрема, взаємодія з громадськістю, надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу, міжнародне співробітництво у сфері закупівель, надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель; інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель [210]; співробітництво з органами контролю і правоохоронними органами [256, с. 62]. Щоб забезпечити ефективну реалізацію цих функцій, у структурі Мінекономрозвитку було створено Департамент регулювання публічних закупівель.

Також особливого значення набуває контроль у сфері публічних закупівель. Це, насамперед, пов'язано з тим, що кошти, якими оперують у публічних закупівлях, є державними (бюджетними), тому ефективний контроль необхідний для економії цих коштів і попередження корупційних проявів при здійсненні публічних закупівель, адже це є однією з нагальних проблем, яка потребує вирішення.

Під здійсненням контролю законодавець розуміє можливість здійснення вирішального впливу або вирішальний вплив на господарську діяльність учасника процедури закупівлі безпосередньо або через більшу кількість пов'язаних фізичних чи юридичних осіб, що здійснюється, зокрема, шляхом реалізації права володіння або користування всіма активами чи їх значною часткою, права вирішального впливу на формування складу, результати голосування, а також вчинення правочинів, що надають можливість визначати умови господарської діяльності, надавати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління учасника процедури закупівлі, чи

володіння часткою (паєм, пакетом акцій), що становить не менше ніж 25 відсотків статутного капіталу учасника процедури закупівлі [210].

Зокрема, контроль у сфері публічних закупівель здійснюють Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України та Державна аудиторська служба України. Державна аудиторська служба України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» від 03.02.2016 № 43 є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [175].

Враховуючи те, що вказаний контроль здійснюється державними органами, його можна визначити як один із видів державного контролю. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [191].

Особливої уваги в даному контексті потребують проблеми протидії корупційним проявам у сфері публічних закупівель. Як зазначає О. Мельников, корупційні правопорушення у сфері державних закупівель мають місце як з боку розпорядників державних коштів, так і з боку учасників торгів [124, с. 2]. Так, Державною фінансовою інспекцією України упродовж 2015 року за результатами 425 контрольних заходів встановлено порушення законодавства у сфері державних закупівель на загальну суму 11 309,2 млн грн, з них 8,8 млн

грн, що призвели до втрат державних ресурсів. Найчастішими правопорушення у цій сфері, зокрема, є:

- здійснення закупівель без застосування процедур, визначених Законом про державні закупівлі;
- необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- надання неправдивих відомостей для застосування неконкурентної процедури закупівлі;
- поділ предмета закупівлі на частини з метою ухилення від застосування передбачених законом закупівельних процедур [87].

Отже, враховуючи управлінсько-контрольні особливості діяльності органів державної влади, стає очевидним, що відносини, які виникають при здійсненні цієї діяльності є контрольно-управлінськими, тобто адміністративними, які, своєю чергою, є об'єктом адміністративно-правової охорони. У зв'язку з цим, *адміністративно-правові відносини у сфері публічних закупівель можна визначити як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини сервісного, управлінського, юрисдикційного та контрольно-наглядного спрямування, які виникають у процесі діяльності органів публічної влади, пов'язаної з процесами підготовки, проведення та оскарження закупівельних процедур, що виражаються у вигляді державного регулювання та контролю у цій сфері й передбачають планування закупівель, визначення державних інтересів при прийнятті рішень і здійснення всіх інших процедур, необхідних для ефективного функціонування країни та підвищення економічного розвитку.*

Наступний вид правовідносин, які виникають при здійсненні державних закупівель, – це господарсько-договірні відносини. Ці відносини є фундаментальними у сфері публічних закупівель. Адже саме в процесі їх реалізації відбувається здійснення процедури закупівель. При укладенні договору закупівлі, ці відносини завжди виникають між сторонами. Господарсько-правові відносини є взаємопов'язаними з адміністративно-правовими і тому можна стверджувати про взаємозв'язок цих правовідносин.

Не можна не погодитись з поглядами науковців, які наголошують, що адміністративно-правові відносини «пронизують» інші сфери та регулюють буквально всі галузі, які тим чи іншим чином пов'язані з управлінськими функціями держави. З цього приводу доречно зазначає В. К. Колпаков. Він стверджує, що спостерігається «проникнення» адміністративного права в сферу інших правових галузей. В основі такого явища лежить фактична наявність управлінських відносин у предметі тієї чи іншої галузі права. Адміністративне право з урахуванням специфічних особливостей державно-управлінської діяльності як правової форми реалізації виконавчої влади охоплює своїм регулятивним впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу [109, с. 92-93].

У результаті такого «проникнення» необхідним виявляється розмежування адміністративно-правових і господарсько-правових відносин на основі доктринальних положень теорій адміністративного права й господарського права. Враховуючи особливості поняття та змісту адміністративно-правових відносин, які були розглянуті вище, важливим є огляд ознак господарсько-правових відносин. В. С. Щербина виділяє такі ознаки господарських правовідносин: 1) вони полягають у виробництві продукції, виконанні робіт, наданні послуг не для власних потреб виробника, а для задоволення потреб інших осіб; 2) виконуються на професійних засадах; 3) результати діяльності мають вартісний характер; 4) ця діяльність поєднує як приватні інтереси виробника, так і публічні інтереси [259, с. 7].

Вказані ознаки правовідносин відповідають особливостям господарсько-договірних відносин у сфері публічних закупівель, але необхідно додати ще кілька ознак, які характеризують саме специфіку господарсько-правових відносин у вказаній сфері: по-перше, вказані відносини мають договірний характер, тобто, виникають на основі договору між замовником – з одного боку, та переможцем (особою, яка зобов'язується надати послуги, виготовити продукцію, передати право власності на товари тощо), – з іншого; по-друге, передбачає наявність необхідних процедурних закупівель. Ці процеси

з'являються при виникненні адміністративно-правових відносин, однак, вони є прямопов'язаними та «злиті» з господарсько-договірними.

Отже, враховуючи викладене, можна стверджувати, що господарсько-договірні відносини у сфері публічних закупівель – це відносини, які виникають в результаті укладення договору про закупівлю між замовником і переможцем за результатами процедури закупівлі та передбачають надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари.

Екологічні відносини у сфері публічних закупівель забезпечуються відносинами України та Європейського Союзу і процесом інтеграції України до ЄС. В даному контексті актуальною є гармонізація українського законодавства до законодавства ЄС, тому термін ««зелені» закупівлі» дедалі частіше вживається в українських наукових колах.

Термін «зелені» публічні закупівлі використовується для позначення процесів, під час яких державні органи прагнуть придбати товари, послуги і роботи, що матимуть найменший негативний вплив на довкілля у порівнянні з товарами, послугами і роботами з аналогічними базовими функціями, які були б придбані за відсутності екологічної складової процедури [238, с. 9].

В українському законодавстві вже міститься низка вимог екологічного характеру, це стосується сфери будівництва, продукції ІТ, а також спеціальні вимоги для договорів поставки, надання послуг на виконання робіт. Зокрема, ст. 22 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII зазначено, що тендерна документація, яка містить у собі технічні, якісні характеристики предмета закупівлі, повинна передбачати необхідність застосування заходів із захисту довкілля [210].

В межах даних відносин також варто вказати на «проникнення» в них адміністративно-правових відносин, адже більшість процесів, які відбуваються в рамках зелених закупівель, врегульовані адміністративним правом. Тому екологічні відносини, які виникають у сфері публічних закупівель і врегульовані адміністративним правом, набувають певних ознак адміністративних відносин, вони поєднуються і взаємодоповнюють одні одних.

Щодо кримінально-правових відносин, то, як вже наголошувалось, вони виникають лише при порушенні кримінального законодавства в межах конкретного злочину. Даний вид відносин є об'єктом кримінально-правової охорони, про який далі йтиме мова детальніше.

Отже, враховуючи викладене, можна зробити висновок, що правовідносини у сфері публічних закупівель є багатоаспектним поняттям і визначаються як відносини між замовником та виробником з приводу надання, виготовлення чи створення конкретних матеріальних ресурсів у вигляді товарів, робіт та/або послуг, які регулюють порядок здійснення процедури закупівлі та оформлені відповідно до чинного законодавства.

Сфера публічних закупівель, як і будь-яка інша, потребує належної правової охорони, проте, аналізуючи законодавство цієї сфери та наукові положення, дисертант дійшов висновку, що правова охорона публічних закупівель не визначена належним чином, хоча проблеми її охорони завжди були і залишаються актуальними. Не дивлячись на те, що в межах реформування були здійснені заходи у різних напрямках щодо забезпечення охоронності та функціональності публічних закупівель, правова охорона надалі потребує вдосконалення і уточнення.

Необхідно зазначити, що охорона – це одна з найважливіших функцій права. В загальному випадку під охороною розуміють варту, оберігання чогонебудь від посягання та небезпеки [33, с. 375]. Правова охорона сфери публічних закупівель передбачає оберігання та захист суспільних відносин, які виникають під час здійснення публічних закупівель. Однак, враховуючи великий спектр вказаних правовідносин, необхідно здійснити певне їх розмежування. Так як поняття «правова охорона» є галузевою категорією, тому її варто визначати саме з основних позицій таких галузей. Зокрема, вважаємо за доцільне виокремити такі види правової охорони у сфері публічних закупівель: конституційно-правова, адміністративно-правова, господарсько-правова, цивільно-правова, кримінально-правова та міжнародно-правова охорона. Зупинимось детальніше на кожному з видів:

– конституційно-правова охорона. Вказаний вид повністю базується на нормах Конституції, в якій, зокрема, ст. 42 визначено, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [111]. Не дивлячись на таке загальне та оглядове закріплення і приналежність до сфери публічних закупівель зазначеної норми, її значення є доволі важливим. Це підтверджується рядом моментів. По-перше, варто зазначити, що вказана норма є нормою прямої дії (як і всі інші норми Основного Закону), а тому вона повинна обов'язково виконуватись усіма суб'єктами суспільних відносин, в тому числі й у відносинах у сфері публічних закупівель. По-друге, вказана норма є основоположною для подальшої розробки законодавчої бази у вказаній сфері. Тобто, Верховна Рада України, при здійсненні своєї законодавчої діяльності (законотворчість) у сфері публічних закупівель повинна дотримуватись вказаної норми та видавати закони, які б не суперечили їй, а також всім іншим нормам Конституції. Те саме стосується і розробки підзаконних нормативно-правових актів (підзаконна правотворчість). По-третє, Конституція сприяє розвитку підприємницької діяльності, забезпечуючи захист конкуренції, саме тому публічні закупівлі здійснюються у формі тендерів (торгів);

– адміністративно-правова охорона. На нашу думку, за обсягом саме цей вид правової охорони є найбільшим, адже враховує не лише випадки порушення законодавства і застосування норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, а й охорону відносин, пов'язаних з державним управлінням, і тому адміністративно-правову охорону можна визначити складовою державного управління. Це підтверджується, як мінімум, тим, що: по-перше, фундаментом охорони у сфері публічних закупівель є адміністративно-правові норми, які є однією з категорій найбільшої галузі

публічного права, а саме адміністративного; по-друге, учасниками правовідносин, з одного боку, завжди є публічний орган, діяльність якого (завдання, функції, компетенція, повноваження тощо) визначається нормами адміністративного права.

Враховуючи специфіку тематики дисертаційного дослідження, варто наголосити, що ключовим суб'єктом у сфері адміністративно-правової охорони при розгляді скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель виступає АМКУ.

Відносини, які при цьому підпадають під адміністративно-правову охорону, виникають між, з одного боку, – спеціальним органом Антимонопольного комітету, уповноваженим розглядати скарги процедури закупівель – Адміністративною колегією, з іншого, – учасниками процедури закупівель, з якими не було укладено догорів про закупівлю.

Підставою виникнення вказаних правовідносин є прийняття до розгляду Адміністративною колегією скарги. Оскаржуватись, зокрема, може: процедура закупівлі товарів або послуг і процедура закупівлі робіт. Крім того, скарги можуть стосуватися: тендерної документації та/або прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, що відбулися до закінчення строку, прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, які відбулися після оцінки пропозицій учасників, прийнятих рішень, дій чи бездіяльності замовника, які відбулися після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним вимогам, визначеним у тендерній документації, та визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям [210]. Тобто, відповідні моменти можуть бути оскаржені в адміністративному порядку. А от скарги учасників, з якими було укладено договір про закупівлю, розглядаються лише судами. З цього випливає, що відносини, які виникають між учасником-переможцем і замовником, не є об'єктом адміністративно-правової охорони, а трансформуються в об'єкт господарсько-правової охорони та пов'язані з судовим розглядом справ. Однак, судовий розгляд справ також може виступати об'єктом адміністративно-правової охорони у випадках: по-перше, коли рішення, яке виніс АМКУ, буде

оскаржено в порядку адміністративного судочинства; по-друге, коли особу буде притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 164-14 КУпАП. Тут варто зазначити, що протоколи про адміністративне правопорушення за ст. 164-14 КУпАП мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державного фінансового контролю та Рахункової палати (ст. 255 КУпАП) [104]. Крім того, справи про адміністративні правопорушення за ст. 164-14 КУпАП розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (ст. 221 КУпАП). Загальний порядок розгляду справ адміністративного судочинства врегульований Кодексом адміністративного судочинства України.

Тому, можна зробити висновок, що під адміністративно-правовою охороною публічних закупівель можна розуміти діяльність органів публічної влади, що регулюється нормами адміністративного права та спрямована на відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які були порушені під час процедури публічних закупівель, а також вжиття заходів, необхідних для усунення цих порушень як із застосуванням заходів адміністративного примусу та притягненням винних до адміністративної відповідальності, так і без них;

– господарсько-правова охорона. Передусім передбачає належне виконання договорів про закупівлю. Основним нормативним джерелом виступає Господарський кодекс України (далі – ГК України) [43], а при судовому розгляді справ, що стосуються публічних закупівель – Господарський процесуальний кодекс (далі – ГПК України) [44], які визначають порядок процедури оскарження публічних закупівель. Необхідно враховувати, що ГК України врегульовано діяльність суб'єктів, уповноважених ініціювати публічні закупівлі (наприклад, державні підприємства), тому господарсько-правова охорона виникає не лише після укладення договору між замовником і переможцем тендеру, а й до цього та «покриває» собою весь процес здійснення публічних закупівель;

– цивільно-правова охорона. На жаль, сфера публічних закупівель безпосередньо не врегульована нормами цивільного права належним чином.

Цивільний кодекс України не містить норм, які б регламентували діяльність у вказаній сфері. Проте норми цивільного права можуть застосовуватись у випадках відшкодування шкоди особою, яка здійснила порушення правових норм, в результаті чого державі, підприємству, установі чи організації, що контролюється, були завдані збитки (школа). Виявлення вказаних збитків відповідно до ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 16.10.2012 № 5463-VI покладено на орган державного фінансового контролю, тобто Державну аудиторську службу України, яка уповноважена визначати розмір збитків у встановленому законодавством порядку [192]. Однак, на законодавчому рівні ще не затверджена процедура визначення наявності матеріальних збитків в процесі здійснення державних (публічних) закупівель. Тому при дослідженні питання наявності матеріальної шкоди (збитків) Державна аудиторська служба України керується загальними положеннями Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, а також наказом Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України» [176]. Варто зауважити, що в даному контексті законодавець передбачає лише відшкодування матеріальної шкоди (збитків). Отже, сфера публічних закупівель лише побічно, частково підпадає під сферу цивільно-правової охорони;

– кримінально-правова охорона. Даний вид охорони регламентується нормами Кримінального кодексу України (далі – КК України), який визначає ряд злочинів у сфері публічних закупівель. Проте, варто наголосити на тому, що спеціальних статей, які б передбачали кримінальну відповідальність за порушення процедур проведення публічних закупівель, у КК України немає. Однак, якщо контролюючий орган доведе наявність в діях членів тендерного комітету замовника, уповноваженої особи (осіб), членів органу оскарження,

службових (посадових) осіб Уповноваженого органу, службових (посадових) осіб органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, ознак злочину, то такі посадові особи будуть нести відповідальність за вчинення злочинів у сфері службової діяльності, тобто так званих службових злочинів, склад яких передбачений розділом XVII КК України. До них, зокрема, належать, зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України), службове підроблення (ст. 366 КК України) та службова недбалість (ст. 366 КК України). Кримінальна відповідальність у сфері публічних закупівель настає і при вчиненні злочинів, які стосуються неправомірної вигоди. Це прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України) та незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України);

– міжнародно-правова охорона. Україна є учасником міжнародних угод, які забезпечують правову охорону сфери публічних закупівель. Після ратифікації норм відповідних угод, вони стають частиною національного законодавства України, а тому визначають напрями діяльності держави у цій сфері. Між Україною та ЄС була укладена Угода про асоціацію, відповідно до якої Україна зобов'язана привести систему публічних закупівель у відповідність із європейськими стандартами. Це стало новим поштовхом до сучасного реформування сфери публічних закупівель. Саме тому охорона публічних закупівель підпадає під сферу дій міжнародних договорів між Україною та ЄС. Крім того, реформування сфери публічних закупівель сприяє економічному розвитку України, її економічній конкурентоспроможності та інтеграції в міжнародні ринки.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що публічні закупівлі є однією з форм діяльності держави у межах регуляторної політики та забезпечує соціально-економічний розвиток і добробут країни. Аналіз нормативної бази та наукових розробок допоміг вивести власне бачення поняття «публічних закупівель», під якими розуміють регламентовану законодавством процедуру придбання компетентними з боку держави суб'єктами (замовниками)

матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю й мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції.

Сфера публічних закупівель є об'єктом адміністративно-правової охорони, саме тому вважаємо, що адміністративно-правова охорона публічних закупівель – це діяльність органів публічної влади, підпорядкована адміністративно-правовим нормам і спрямована на відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які були порушені під час процедури публічних закупівель, а також вжиття заходів, необхідних для усунення цих порушень як із застосуванням заходів адміністративного примусу та притягненням винних до адміністративної відповідальності, так і без них.

1.2. Правові засади та принципи здійснення публічних закупівель

Подальші кроки в становленні України як європейської держави поставили перед нею низку пріоритетних завдань, спрямованих на: повагу до спільних цінностей і прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах; адаптацію законодавства в Україні, що сприятиме поступовій економічній її інтеграції; розбудову сталої та розвинутою ринкової економіки; впровадження політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ; розвиток торгівлі та інвестицій і заохочення конкуренції; внесок прозорого, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу у сталий економічний розвиток [246]. З метою реалізації вищезазначених завдань, окреслених в межах Угоди про асоціацію між

Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, перед Україною було закріплено низку зобов'язань, серед яких ключове місце відводиться реформуванню публічних закупівель шляхом послідовного наближення законодавства України у сфері державних закупівель до *acquis* ЄС та створення їх ефективної системи на основі принципів, якими вони регулюються.

Таким чином, важливим компонентом функціонування системи публічних закупівель є належне правове регулювання. На сьогодні процедура здійснення публічних закупівель в Україні регламентується значною кількістю законодавчих і підзаконних актів, до яких систематично вносяться зміни та доповнення спрямовані на їх узгодження з європейськими положеннями й стандартами. Разом з тим нестабільність правового регулювання у досліджуваній сфері призводить до неоднозначного тлумачення принципів і правил здійснення публічних закупівель, неефективного правозастосування. У зв'язку з цим ключовим напрямом правової реформи публічних закупівель стало забезпечення прогнозованості та стабільності нормативно-правової бази на основі гармонізації національного законодавства з правилами ЄС, адаптації ключових концепцій, понять і приведення процедур закупівлі у відповідність із міжнародними стандартами [216]. Усе зазначене дає підстави сформулювати основну мету приведення правового урегулювання у сфері публічних закупівель до законодавства ЄС, яка спрямована на поетапний розвиток цілісної та стійкої системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжної й прозорої нормативно-правової бази та ефективної інституційної інфраструктури у сфері державних закупівель, сприяння розвитку транскордонної конкуренції в межах внутрішнього ринку ЄС, а також удосконалення підзвітності та професійної етики органів державної влади у сфері державних закупівель, розвитку системи державної допомоги в Україні [27, с. 5].

З цією метою в межах стратегії реформування системи публічних закупівель, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р був схвалений план заходів «дорожня карта», спрямований на поетапне узгодження чинного та перспективного законодавства відповідно до *acquis* ЄС у сфері державних закупівель [216]. У цьому процесі належна увага повинна приділятися відповідному прецедентному праву Європейського Суду та імплементаційним заходам Європейської Комісії, а також, якщо в цьому виникне необхідність, будь-яким змінам в *acquis* ЄС, що відбуватимуться в той самий час, коли будуть реалізовуватися реформені зміни у вітчизняному законодавстві [246, с. 6].

В межах «дорожньої карти» було окреслено п'ять імплементаційних строкових періодів узгодження правового регулювання у сфері публічних закупівель до положень європейського законодавства [27, с. 13–14]:

1-й етап – 6 місяців з моменту набрання чинності Угодою про асоціацію між Україною та ЄС – основні правові стандарти та інститути;

2-й етап – 3 роки з моменту набрання чинності Угодою – більшість положень Директиви про публічні закупівлі та відповідної Директиви про засоби правового захисту;

3-й етап – 4 роки з моменту набрання чинності Угодою – більшість положень Директиви про комунальні послуги та відповідної Директиви про засоби правового захисту;

4-й етап – 6 років з моменту набрання чинності Угодою – факультативні та інші положення директив етапу 2;

5-й етап – 8 років з моменту набрання чинності Угодою – факультативні та інші положення директиви етапу 3.

Відправною точкою впровадження правової реформи у досліджуваному напрямі, а також паралельно реалізованої з нею інституційної реформи стала дата підписання Угоди про асоціацію. Більш детально зупинимося на ключових положеннях узгодження окремих напрямів правового регулювання у сфері публічних закупівель з положеннями європейського законодавства. У цьому

аспекті особливого значення набуває визначення сучасного стану вже реалізованих положень правового регулювання публічних закупівель, окреслених в межах перших двох періодах дорожньої карти, та перспективних напрямів його подальшого розвитку в 3-5 періодах.

Реалізуючи положення першого імплементаційного етапу (01.01.-31.12.2016), було здійснено перші кроки реалізації правової та інституційної реформи у сфері державних закупівель, шляхом: прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, в межах якого було визначено правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади; визначення Мінекономрозвитку України спеціальним уповноваженим органом у сфері державних закупівель, наділеного повноваженнями щодо забезпечення послідовної політики в усіх аспектах, пов'язаних з відповідним напрямом (Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затверджене Указом Президента України від 31.05.2011 № 634/2011); визначення Антимонопольного комітету України як органу оскарження з метою неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі (Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII); впровадження системи електронних засобів в процедурах публічних закупівель тощо. Поряд з цим в межах зазначеного періоду були зроблені суттєві кроки у реалізації міжнародного співробітництва шляхом ратифікації Україною Угоди СОТ про державні закупівлі, вдосконалення та оптимізації функцій контролюючих органів, забезпечення навчання, осіб задіяних у процедурах здійснення публічних закупівель тощо.

На сьогодні удосконалення правового регулювання державних закупівель здійснюється в межах другого періоду (01.01.2017 - 31.12.2018), аналіз якого буде досліджено у межах зазначеного підрозділу через виокремлення його складових.

Зупинимося більш детально на тлумаченні поняття «правове регулювання», яке в межах наукової літератури розглядається як: форма впливу права на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою юридичних засобів, що виникають на основі правової норми у вигляді прав і обов'язків, які здійснюються у повсякденних суспільних відносинах [164, с. 170]; сукупності різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку [84, с. 112]; правовий вплив держави на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою правового інструментарію, що знаходить своє закріплення у нормах права [55, с. 122].

Виходячи із вищевикладеного, *правове регулювання у сфері публічних закупівель – це певний процес, який реалізується сукупністю правових засобів, спрямованих на впорядкування правових норм, їх юридичне закріплення, розвиток і правову охорону суспільних відносин, що пов'язані зі здійсненням публічних закупівель товарів, робіт і послуг.*

Таким чином, узгодженість і приведення правового регулювання у сфері публічних закупівель до єдиної системи за допомогою відповідних форм систематизації стало поштовхом оновлення законодавства у досліджуваній сфері. Усе зазначене в комплексі вказує на необхідність виокремлення та дослідження нормативно-правових актів, які регламентують процедуру здійснення державних закупівель.

В контексті зазначеного дослідження слід більш детально звернутися до положень оновленого законодавства у досліджуваному напрямі, пов'язаних з наближення правового регулювання у сфері публічних закупівель до *acquis* ЄС. До нормативно-правових актів, які регламентують процедуру здійснення державних закупівель, слід віднести:

1. Конституцію України як основне джерело в ієрархічній структурі нормативно-правових актів, що визначає ключові засади, на яких повинен

базуватися процес здійснення публічних закупівель і перелік окремих прав людини, які реалізуються у процесі здійснення окремих процедур закупівлі, як приклад: право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40); право користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону (ст. 41); право на підприємницьку діяльність; захист від конкуренції у підприємницькій діяльності; заборона зловживання монопольним становищем на ринку; неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція (ст. 42); право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) [111]. Зазначені положення Конституції України стали фундаментом для визначення спеціальних принципів, на підставі яких здійснюються процедури публічних закупівель і визначається відповідна процедура оскарження.

2. Міжнародні нормативно-правові акти відіграють вагоме значення в контексті адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу. Обравши вектор розвитку європейської держави, перед Україною постала низка ключових зобов'язань, серед яких пріоритетне місце відіграло узгодження процедур публічних закупівель з директивами ЄС. Основне призначення Директив ЄС спрямоване на координацію процедур закупівель в усіх сферах закупівель за державні кошти шляхом: єдиної участі усіх держав-членів у проведенні публічних закупівель в межах всього ЄС; заборони технічних специфікацій, спрямованих на дискримінацію потенційних іноземних учасників торгів; узгодження понятійного апарату та термінології; впровадження та використання технічних стандартів ЄС; застосування гнучкого режиму здійснення процедур в окремих сферах господарювання; застосування об'єктивних критеріїв під час процедури торгів і визначення переможця; швидкого розгляду скарг; впровадження оновленого переліку

здійснення процедур публічних закупівель; впровадження електронних засобів комунікації [39, с. 8-15].

Впроваджуючи реформені зміни у досліджуваному напрямі, європейське законодавство постійно оновлюється, про що свідчить прийняття численних змін і скасування окремих Директив з питань публічних закупівель з 1985 року до сьогодні, а саме за цей проміжок часу були прийняті: Директива 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014 про надання концесійних контрактів; Директива 2014/55/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16.04.2014 про електронне інвойсування при здійсненні державних закупівель [62], Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014 щодо здійснення закупівель підприємствами, що працюють в сфері водо-, енергопостачання, транспорту та телекомунікацій, та про визнання недійсною Директиви 2004/17/ЄС [61], Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014 щодо здійснення державних закупівель і про визнання недійсною Директиви 2004/18/ЄС, Офіційний Вісник L 94 від 28.03.2014 [60], Директива 2007/66/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11.12.2007, що вносить зміни до Директив Ради ЄС 89/665/ЄЕС та 92/13/ЄЕС стосовно поліпшення ефективності процедур оскарження закупівель, Офіційний вісник ЄС L 335 від 20.12.2007 [57] та ін. [56; 58; 62].

Зазначеними міжнародними нормативно-правовими актами було урегульовано: впровадження оновленої процедури та спеціальних правил здійснення публічних закупівель; введення електронної системи закупівель; розширення підстав виключення суб'єктів із процедури закупівель за окремі порушення; визначення пріоритету міжнародним та європейським стандартам в тендерній документації.

Окремі нововведення стосувалися оскарження процедур державних закупівель, які були визначені в межах положень Директиви стосовно оскарження процедури закупівель (Директиви 89/665/ЄЕС та 92/13/ЄС зі змінами, внесеними Директивою 2007/66/ЄС), які полягали в: наданні права кожному суб'єкту, який має законний інтерес подати скаргу на рішення, дії або

бездіяльність замовників під час процедури державних закупівель; передбачені процедури остаточного оскарження рішення органу оскарження в судовому порядку; наявності періоду мораторію – часового проміжку, який має пройти між присудженням контракту переможцю та укладенням договору; наділенні органу оскарження значним обсягом повноважень в частині накладення стягнень на порушника процедури проведення публічних закупівель, призупинення діючих процедур закупівель, скасування рішень і визнання договору нікчемним тощо [39, с. 20]. Розгляд скарги базувався на основі закладених принципів (прозорості, швидкості, простоти) позасудового розгляду скарги.

Поряд з цим необхідно зупинитися на ключових положеннях Директиви Ради «Про узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів про закупівлю товарів та робіт за державні кошти» від 21.12.1989 (89/665/ЄЕС) (далі – Директива) [57, 59]. Зазначена Директива спрямована на збільшення обсягу гарантій прозорості та запобігання дискримінації, а також доступ кожного суб'єкта до ефективних і швидкодіючих засобів правового захисту у випадку порушення законодавства у сфері публічних закупівель. З цією метою в межах Директиви визначаються базові міжнародні стандарти діяльності компетентних органів щодо забезпечення дотримання процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення.

Основними стандартами діяльності компетентних органів публічної адміністрації є:

- 1) національні органи публічної адміністрації зобов'язані вжити усіх необхідних заходів для забезпечення можливості ефективного та якнайшвидшого оскарження рішень, ухвалених замовниками в ході процедури присудження договорів, якщо зазначеними рішеннями порушуються норми законодавства у сфері публічних закупівель;

2) національні органи публічної адміністрації зобов'язані запобігати дискримінації поміж суб'єктами господарювання, навіть якщо вона виникла у результаті розбіжностей міжнародних і національних стандартів;

3) національні органи публічної адміністрації зобов'язані забезпечити доступ до процедур оскарження за чітко визначеними правилами;

4) національні органи публічної адміністрації зобов'язані визначити перелік належних засобів зв'язку, які можуть використовуватись для подання скарги;

5) національні органи публічної адміністрації зобов'язані вживати тимчасових заходів, з винесенням тимчасових рішень, для виправлення заявленого порушення або запобігання подальшій шкоді інтересам зацікавлених осіб;

6) національні органи публічної адміністрації зобов'язані забезпечити призупинення замовником процедури укладення договору до моменту ухвалення органом оскарження рішення про застосування тимчасових заходів або розгляд скарги по суті;

7) національні органи публічної адміністрації зобов'язані забезпечити достатній період часу для належного оскарження рішень замовників про присудження договорів;

8) національні органи публічної адміністрації зобов'язані забезпечити можливість визнання договору нікчемним органом оскарження, не підпорядкованим замовнику;

9) національні органи публічної адміністрації зобов'язані, у випадку виявлення порушення здійснення процедури публічних закупівель європейським співтовариством, вжити заходів усунення порушення з наданням мотивованого пояснення або повідомлення;

10) національні органи публічної адміністрації зобов'язані надавати інформацію про здійснення процедур оскарження, подавати звіти з текстами усіх рішень із їх обґрунтуваннями, що були ухвалені органами оскарження на

національному рівні до Комісії та Дорадчого комітету з питань договорів про закупівлі за державні кошти;

11) національні органи публічної адміністрації зобов'язані повідомляти Комісії зміст основних законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які затверджуються на національному рівні у сфері публічних закупівель.

З метою реалізації наведених вище зобов'язань компетентні органи оскарження наділяються низкою примусових і забезпечуючих повноважень. Насамперед, національні органи публічної адміністрації (орган оскарження) мають право:

1) зупиняти або забезпечувати призупинення процедури присудження договору або виконання рішення, ухваленого замовником;

2) скасовувати або забезпечувати скасування незаконно ухвалених рішень, документації пов'язаної з процедурами публічних закупівель;

3) враховувати можливі наслідки застосування тимчасових заходів примусового характеру для всіх зацікавлених сторін;

4) застосовувати основні (визнання договору нікчемним, призупинення торгів) та альтернативні (накладення штрафу, скорочення терміну дії договору) санкції до порушників процедури публічних закупівель.

Поряд з цим необхідно зазначити, накладаючи основні чи альтернативні санкції, орган оскарження повинен керуватися загальними правилами накладання стягнення, суть яких полягає в реалізації найважливіших принципів юридичної відповідальності, а саме її законності та індивідуальності [104, с. 49]. У зв'язку з цим повинні бути враховані положення нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель та індивідуалізований підхід до суб'єкта порушення процедури закупівель. Останнє спрямоване на аналіз характеру вчиненого порушення процедури публічних закупівель, особу порушника, форму вини, вартість отриманих збитків, положення договору, які можуть залишитися чинними, тощо.

З метою реалізації права на оскарження процедури закупівель в межах Директиви визначений також перелік прав та обов'язків суб'єктів господарювання, які беруть участь у процедурі публічних закупівель, а саме право:

1) повідомити замовнику про заявлене порушення і про свій намір вимагати його оскарження, за умови, що це не призведе до порушення періоду мораторію на укладення договору;

2) подати скаргу до уповноважених суб'єктів;

3) ініціювати призупинення торгів у зв'язку з порушеннями їх проведення;

4) вимагати відшкодування збитків внаслідок порушення своїх прав тощо.

Таким чином суб'єкти господарювання реалізують своє право на оскарження процедури публічних закупівель і відновлення своїх порушених прав в процесі участі у процедурах публічних закупівель.

Враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що аналіз судової практики у досліджуваному напрямі вказує на те, що в межах Директиви визначаються загальні положення оскарження процедур публічних закупівель, які деталізуються та певним чином коригуються в межах національного законодавства та сформованого часом прецедентного права кожної країни з урахуванням специфіки та структури судової системи. Як приклад, в межах національного законодавства передбачена певна кількість виключень у сфері публічних закупівель, пов'язана з адаптацією до специфіки діяльності вітчизняних суб'єктів господарювання. Тільки у сфері комунального господарства нараховується біля десяти виключень, які зосереджені на дуже вузьких секторальних інтересах у нафтогазовому комплексі. Як зазначають експерти, деякі виключення дуже розмиті, тим самим створюють численні прогалини у правовому регулюванні сфері публічних закупівель [39, с. 7-8].

Таким чином, урегулювання процедури розгляду скарг у сфері публічних закупівель здійснюється на основі міжнародних нормативно-правових актів, базових конституційних положень і прецедентного права європейської країни.

3. Законодавчі правові акти. Серед законодавчих актів, які регламентують реалізацію та захист процедури публічних закупівель, слід виокремити наступні критерії їх класифікації:

а) що регламентують реалізацію процедури публічних закупівель, Закони України «Про публічні закупівлі» 25.12.2015 № 922-VIII [210], «Про електронні документи та електронний документообіг» 22.05.2003 № 851-IV [173];

б) що розподілені за сферами господарської діяльності, в яких здійснюються публічні закупівлі, Закони України «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» від 12.05.2016 № 1356-VIII [187], «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [166], «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 № 848-VIII [190];

в) що регламентують діяльність суб'єктів господарювання та замовників процедури публічних закупівель: Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [43], Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [252];

г) що регламентують використання публічних коштів: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [29], Закони України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 № 183-VIII [167], «Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” щодо особливостей використання окремих публічних коштів на території Донецької області» від 12.04.2016 № 1078-VIII [169];

д) що регламентують реалізацію процедури оскарження публічних закупівель у: а) позасудовому порядку (Закони України: «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [210], «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [185]); б) судовому порядку (Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) від 06.07.2005 № 2747-IV [103], Господарсько-процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-XII [44]);

е) що регламентують діяльність уповноважених органів оскарження: Закони України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-XII [165]; «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 07.06.1996

№ 236/96-ВР [182], «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 № 2210-III [183];

є) що регламентують організацію діяльності органів публічної влади у сфері контролю публічних закупівель, а саме Закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [191], «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII [211] та ін.

ж) що регламентують порядок здійснення громадського контролю у сфері публічних закупівель, а саме Закони України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI, «Про звернення громадян» від 02.10.1996 [185], «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI;

з) що регламентують порядок притягнення учасників правовідносин у сфері публічних закупівель до адміністративної відповідальності: Кодекс України про адміністративні правопорушення в Україні [104].

Аналізуючи перелічені вище нормативно-правові акти, слід зазначити, що ключове місце серед них відводиться Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [210], яким установлюються правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. В межах зазначеного Закону реалізовано європейський підхід до забезпечення процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення. З цією метою в новоприйнятий Закон було внесено численні зміни, які узгоджували його з ключовими положеннями європейського законодавства. Так, було визначено ключові поняття: «публічна закупівля», «електронна система закупівель», «орган оскарження», «суб'єкт оскарження в органі оскарження», «уповноважений орган».

Зазначеним законодавчим актом було впроваджено процедуру електронних закупівель, визначено принципи здійснення публічних закупівель, окреслено основні функції органу оскарження, переглянуто повноваження щодо здійснення контролю у сфері публічних закупівель уповноваженими

суб'єктами публічної адміністрації, впроваджено положення Директив ЄС щодо засобів правового захисту процедури публічних закупівель, врегульовано порядок оскарження процедури закупівлі, визначено вимоги до скарги та врегульовано строки подання скарг щодо процедури закупівлі та рішень замовників тощо.

Пріоритетною позицією зазначеного законодавчого акта стало урегулювання процедури оскарження публічних закупівель. В результаті чого ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» було визначено наступні особливості порядку оскарження процедури публічних закупівель, до яких можна віднести [210; 261]:

1) скарга на оскарження процедури закупівель подається суб'єктом оскарження до органу оскарження виключно у формі електронного документа через електронну систему закупівель;

2) скарга реєструється системою та автоматично оприлюднюється на веб-порталі www.prozorro.gov.ua, що відображається в її реєстраційній карті;

3) скарга має чітко визначені реквізити та обов'язковий перелік документів, які повинні до неї додаватися, що підтверджують порушення процедури закупівлі або неправомірність рішень, дій або бездіяльності замовника;

4) скарга має платний характер, що повинно бути підтверджено документом про здійснення оплати за подання скарги до органу оскарження;

5) визначається суб'єкт розгляду скарги залежно від виду публічної закупки (допорогові, надпорогові);

6) визначаються чіткі строки подачі та процедури розгляду скарги органом оскарження;

7) визначаються підстави залишення скарги без розгляду;

8) після внесення до реєстру скарг скарга з супровідними документами надсилається органу оскарження та замовнику;

9) в період розгляду скарги передбачено призупинення процедури закупівлі;

10) за розглядом скарги орган оскарження приймає відповідне рішення, яке відображається на офіційному сайті та може бути оскаржене суб'єктом оскарження;

11) скарга щодо укладення договорів про закупівлю розглядається в судовому порядку.

Аналізуючи зазначені положення процедури оскарження публічних закупівель, слід виокремити низку недоліків, які мають суттєве значення у реалізації права громадян на звернення, відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення:

1) право на подачу скарги на рішення, дії чи бездіяльність замовника публічної закупівлі має право суб'єкт оскарження, тобто безпосередній її учасник. Електронна система подачі скарги автоматично унеможливує її подачу іншими суб'єктами. Фактично для широкого загалу користувачів і громадських спостерігачів при виявленні ними порушень процедури закупівель є неможливим реалізувати своє право на звернення шляхом подачі скарги. Зазначені моменти потребують свого відповідного законодавчого регулювання через розширення переліку суб'єктів оскарження процедури публічних закупівель, шляхом внесення змін до пункту 27 частини першої ст. 1 та ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» з чітким визначенням переліку суб'єктів оскарження, які мають право оскаржити процедуру публічних закупівель незалежно від участі в ній;

2) платний характер подачі скарги, який полягає в тому, що разом із скаргою має бути подана копія документа про здійснення оплати державного мита за подання скарги. За подання скарги справляється плата у розмірі 5 тис. гривень - у разі оскарження процедури закупівлі товарів або послуг та 15 тис. гривень - у разі оскарження процедури закупівлі робіт. При поданні скарги до органу оскарження, разом із платіжним дорученням, суб'єкту оскарження необхідно надати документальне підтвердження зарахування коштів за подання скарги до Державного бюджету України [256, с. 70]. Таким чином, якщо суб'єкт оскарження не має відповідних коштів він не може реалізувати своє

право на подачу скарги. Зазначена правова позиція призведе до суттєвого скорочення оскарження суб'єктами господарювання (малим і середнім бізнесом) процедури публічних закупівель. Як приклад, у 2016 р. до адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель надійшло 1846 скарг, з яких з оплатою – 977 [241]. У зв'язку з цим потребують відповідного правового урегулювання оплата скарги суб'єктом оскарження, яка повинна залежати від його матеріального стану, пільгових умов, результатів розгляду скарги (відмова у задоволенні скарги; залишення скарги без розгляду; припинення розгляду скарги;

3) дискусійною є також позиція законодавця стосовно покладення на суб'єкта оскарження обов'язку обґрунтувань подачі скарги шляхом висвітлення в ній посилань на порушення процедури закупівлі або прийняті рішення, дії чи бездіяльність замовника, фактичні обставини, що це можуть підтверджувати. А також надання документів і матеріалів в електронній формі (у тому числі у вигляді pdf формату файла), що підтверджують порушення процедури закупівлі або неправомірність рішень, дій чи бездіяльності замовника, та документ про здійснення оплати за подання скарги до органу оскарження [210]. Якщо зазначені позиції будуть неналежно обґрунтовані суб'єктом оскарження, то скарга може залишитися без розгляду. З нашої точки зору зазначені вимоги законодавця суперечать правомірності правової позиції громадянина. Насамперед це стосується пропорційного розподілення прав та обов'язків щодо доведення правомірності правової позиції громадянина (суб'єкта оскарження) в частині розподілення між ним і органом (посадовою особою), який розглядає скаргу, а також суб'єктом (замовником публічних послуг), дії чи бездіяльність якого оскаржуються;

4) неоднозначна позиція законодавця стосовно розмежування підвідомчості справ між адміністративними та господарськими судами в частині розгляду справ у спорах відносно оскарження рішень адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Відносно вказаної категорії спорів існує певна

невизначеність, зумовлена колізією законодавчих норм, зокрема, ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції», ст. ст. 2, 4 КАС та ст. 12 ГПК, відповідно до яких рішення АМКУ одночасно можуть розглядатися в господарських та адміністративних судах. Усунути зазначену розбіжність можна шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі», Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського кодексу України в частині визначення чітких меж підвідомчості справ, де предметом оскарження є рішення АМКУ.

4. Постанови Верховної Ради України, як приклад Пункт Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» від 31.03.2016 № 1073-VIII [213]. В межах зазначеної постанови визначено пріоритетні напрями, спрямовані на впровадження електронних комунікацій у сфері публічних закупівель, вдосконалити механізм здійснення державних закупівель ІКТ-продукції в рамках проектів інформатизації, вдосконалення державної тарифної політики і політики державних закупівель у сфері телекомунікацій.

5. Укази Президента України. В межах окремих підзаконних нормативно-правових актів, як приклад Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року, „Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)”» від 15.05.2017 № 133/2017 [214], визначаються персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції), деякі з яких полягають у забороні здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг у юридичних осіб-резидентів іноземної держави державної форми власності та юридичних осіб, частка статутного капіталу яких знаходиться у власності іноземної держави, а також державних закупівель у інших суб'єктів господарювання, що здійснюють продаж товарів, робіт, послуг походженням з іноземної держави [215].

Поряд з цим вагоме значення мають стратегічні нормативно-правові акти Президента України, основною метою реалізації ключових положень яких є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Серед них вагоме місце займає Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, спрямована на впровадження чотирьох векторів європейського руху: розвитку, безпеки, відповідальності, гордості. В межах вектору розвитку пріоритетне місце посідає реалізація: реформи у сфері здійснення державних закупівель; реформи системи національної безпеки та оборони шляхом централізації закупівель; децентралізації та реформи державного управління, в межах їх реалізації процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим і враховувати загальні принципи конкуренції, корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована [217].

6. Постанови Кабінету Міністрів України. З метою приведення основних положень національного законодавства до європейських стандартів та узгодження окремих положень із Законом України «Про публічні закупівлі».

У зв'язку з цим було прийнято низку Постанов і Розпоряджень Кабінету Міністрів, а саме: «Стратегію реформування системи публічних закупівель (“дорожню карту”» від 24.02.2016 № 175-р [216], «Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24.02.2016 № 166 [180], «Про затвердження розміру плати за подання скарги» від 23.03.2016 № 291 [170].

Зазначені зміни були спрямовані на реалізацію ключових положень реформи публічних закупівель в частині: 1) максимально можливого переведення процедур закупівель з «паперового» в «електронний» режим, що практично мінімізує можливість прямого спілкування між замовниками та учасниками в період проведення процедури; 2) посилення антикорупційного ефекту через запровадження процедури автоматичного електронного оцінювання тендерних пропозицій та електронного аукціону; 3) наближення

національного законодавства до передових міжнародних практик у сфері закупівель, визнаних державами-членами ЄС [220, с. 227].

Деякими Постановами Кабінету Міністрів України урегулюється проведення експерименту впровадження електронних закупівель, деталізується специфіка здійснення публічних закупівель в окремих сферах господарювання, а саме: Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі» від 22.07.2015 № 622 [52], Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі» від 31.03.2015 № 416-р [209], Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів» від 20.05.2015 №501-Р [212].

7. Накази, розпорядження центральних органів виконавчої влади.

Аналізуючи зазначені підзаконні нормативно-правові акти, слід більш детально акцентувати уваги на правотворчій діяльності Мінекономрозвитку, як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державних і публічних закупівель. У межах своїх повноважень Мінекономрозвитку здійснює: нормативно-правове забезпечення державного регулювання у сфері державних і публічних закупівель, підготовку та подачу звіту, який містить аналіз функціонування системи публічних закупівель; узагальнює практику здійснення публічних закупівель; здійснює міжнародне співробітництво у сфері закупівель; надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель; надає на власному інформаційному ресурсі безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань закупівель; розробляє примірні навчальні програми з питань організації та здійснення державних і публічних закупівель; забезпечує функціонування безоплатного веб-порталу уповноваженого органу з питань державних

закупівель; здійснює співробітництво з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель; взаємодіє з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель і організовує наради та семінари з питань закупівель.

З метою реалізації вищезазначених повноважень видано низку наказів Мінекономрозвитку, а саме: «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 18.03.2016 № 477 [179], «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» від 22.03.2016 № 490 [181], «Щодо укладення, виконання зміни та розірвання договору про закупівлю» від 04.12.2016 № 3302-06/42560-06 [262], «Щодо застосування санкцій» від 24.11.2016 № 3302-06/38090-06 [260].

Поряд з правотворчістю Мінекономрозвитку, суттєве значення мають накази Державної казначейської служби України в частині здійснення контролю за закупівлею товарів, робіт і послуг за державні кошти при здійсненні розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства [193].

Також, вагоме значення має правотворча діяльність АМКУ як органу оскарження. В межах своїх повноважень зазначений орган публічної влади видає накази та розпорядження [157, 194], попередні висновки, рекомендаційні роз'яснення, рішення про перевірку рішень адміністративної колегії територіальних відділень, рішення про концентрацію, рішення про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, рішення про надання дозволу на узгоджені дії та ін. Більш детальний аналіз правотворчої діяльності у досліджуваній сфері зазначеного органу публічної влади буде здійснено у підрозділі 1.3. та другому розділі дисертаційної роботи.

8. Нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначають специфіку їх діяльності у якості замовників публічних закупівель в частині визначення: голосів у вищому органі управління юридичної особи, частки у статутному капіталі суб'єкта господарювання [210]. Поряд з цим в межах своїх повноважень: визначають

централізовану закупівельну організацію, юридичну особу, яка від їх імені виступає замовником; відображають на своїй сайтах інформацію про публічні закупівлі [188; 189; 210].

9. Накази державних підприємств, якими урегульовано порядок здійснення допорогових закупівель, визначено алгоритм їх проведення та принципи, на яких вони базуються, закріплено права, обов'язки та відповідальність користувачів, операторів та адміністраторів системи. Це, насамперед, наказ Державного підприємства «Зовнішторгвидав України» «Про затвердження порядку здійснення допорогових закупівель» від 13.04.2016 № 35 [177].

9. Постанови Верховного Суду України. Особливу увагу у врегулюванні процедури оскарження рішень адміністративної колегії Антимонопольного комітету України відіграють рішення судових органів. Поряд з цим у межах Директив ЄС йде пряме посилання на певні корективи, які вносяться до сфери публічних закупівель, сформовані в межах судової практики. На сьогодні, судовий прецедент як джерело права характерний для англосаксонської правової сім'ї, але вони деколи застосовуються й у країнах романо-германської правової сім'ї, серед яких є Україна [54, с. 138]. Про що свідчить чисельність наукових праць, в межах яких доведено приналежність його до джерел права [144]. В межах зазначених напрацювань обґрунтовується правотворче значення судових актів, що полягає у справедливому й зрозумілому сторонам встановленні юридичної визначеності щодо конкретних спірних правовідносин і, відповідно, відновленні, захисту порушених під час виникнення спірних правовідносин прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб – суб'єктів правовідносин, забезпеченні їх додержання в майбутньому й запобігання юридичній невизначеності в аналогічних ситуаціях, у дотриманні конституційних засад, принципів законності та верховенства права [46, с. 10].

Усе зазначене в сукупності вказує на те, що Постанову Верховного Суду України від 17.06.2015 № 3-256гс15 з приводу уточнення підвідомчості окремої

категорії справ господарським та адміністративним судам можна віднести до джерел права, так як вона [160]:

- містить відповідні правові норми, які розмежовують певну категорію публічно-правових спорів за участю АМКУ, що можуть розглядатися у порядку іншого судочинства, ніж визначеного у ст. 12 Господарсько-процесуального кодексу України та ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України;

- зазначене рішення поширюється на значне коло суб'єктів господарювання, органів публічної влади, в межах реалізації правовідносин у сфері публічних закупівель і захисту економічної конкуренції;

- дія суду вищої інстанції носить загальнообов'язковий характер для судів нижчої судової ланки, що відображається в обов'язковому розгляді справ зі спорів про оскарження рішень органів АМКУ у господарських судах за правилами ГПК України, за винятком вирішення справ щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель.

Виокремлюючи систему правового регулювання у сфері публічних закупівель, не можна обійти стороною фундаментальну основу її становлення, яка роками закладається та формується у правових принципах.

У зв'язку з цим, аналізуючи наближення законодавства України до *acquis* ЄС, пріоритетного значення набуває дослідження принципів у сфері державних закупівель та узагальнення критеріїв їх класифікації.

На сьогодні принципи є відповідним базисом, підґрунтям, на якому будується поетапність реалізації процедури публічних закупівель. Кожен з принципів формує комплекс визначених загальнообов'язкових правил і позитивних дій учасників публічних закупівель, у межах яких реалізується добросовісна конкуренція серед учасників; дотримується максимальна економія та ефективність; реалізується відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель; дотримується недискримінація учасників; здійснюється об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; забезпечується запобігання корупційним діям і зловживанням [210].

Фактично на кожній зі стадій уповноважені суб'єкти відслідковують за допомогою контрольно-наглядових заходів комплексність дотримання системи принципів публічних закупівель, які оглядово визначені у межах ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі», на основі директив ЄС з державних закупівель.

Так, в межах дослідження М. С. Письменної здійснено розмежування контрольно-наглядових заходів, які реалізують суб'єкти публічної адміністрації під час забезпечення дотримання принципів державних закупівель, в основі яких лежать базові критерії: підзвітність витрачання коштів у державному секторі економіки; забезпечення чесності в процесі державних закупівель; належний рівень прозорості; сумлінна конкуренція; економічність витрат; сприяння ефективності державних договорів; пропорційність; рівність; стабільність; виконання [150, с. 176-179]. Отже, у межах кожного принципу закладено перелік законодавчо визначених правил, які є загальнообов'язковими для виконання як суб'єктами господарювання, так і посадовими особами, дотримання яких є під контролем органів публічної влади. Порушення положень принципів публічних закупівель є підставою для застосування до винних заходів адміністративного примусу.

Таким чином, принципи здійснення публічних закупівель слід визначити як сукупність принципів, визначених у межах національного та європейського законодавства, які відображають загальнообов'язкові правила та стандарти, спрямовані на узгодження процедур публічних закупівель у межах всього Європейського Союзу.

Поряд з цим у роз'ясненнях Міністерства економічного розвитку і торгівлі України зазначається, що у разі виявлення порушень і недотримання положень принципів публічних закупівель замовником можуть застосовуватися засоби громадського контролю. При цьому в межах роз'яснення зазначається про дотримання цілої низки принципів, визначених у Конституції України, Законі України «Про публічні закупівлі», Бюджетному кодексі України.

Своєю чергою, в межах правотворчої діяльності, наукових праць визначається неоднозначна позиція щодо вичерпного переліку принципів публічних закупівель. Наукові погляди зводяться до цілої сукупності принципів, які лежать в площині конституційного, антимонопольного, адміністративного та інших галузей права, сфера дії яких поширюється на публічні закупівлі.

Серед науковців немає однозначної позиції щодо системи принципів, на яких повинна базуватися процедура здійснення публічних закупівель. Зазначене дає підстави узагальнити принципи, які стосуються сфери публічних закупівель і визначити критерії їх класифікації.

Так, В. В. Прятко, К. Є. Крищенко виокремлюють наступну систему принципів у сфері публічних закупівель: справедливість і рівноправність учасників; транспарентність (прозорість) державних закупівель; ефективність та економічність використання державних коштів; контрольованість і відповідальність [222].

О. О. Критенко зазначає, що міжнародною спільнотою повинні бути розроблені єдині стандарти та критерії публічних закупівель, які б були пов'язані з принципами прок'юременту (англ. – procurement). Вони включають: транспарентність; підзвітність і дотримання процедур; відкриту та ефективну конкуренцію; рівноправність; неприпустиму дискримінацію; економічність; ефективність. Зазначені принципи він відносить до основних, поряд з якими виокремлює низку допоміжних: надійність документального та інформаційного оформлення; високу компетентність спеціалістів; обґрунтування потреб держави загальним потребам [116]. Керуючись зазначеними поглядами, деякі науковці здійснюють розподіл принципів відповідно до джерел походження: принципи, закріплені у міжнародних нормативно-правових актах, і принципи, закріплені у національному законодавстві.

Своєю чергою, Л. Катроша, аналізуючи систему принципів публічних закупівель, зазначає, що найбільш релевантними і такими, що взаємо виключають один одного та не дублюються, є принципи економічності,

ефективності, гласності, конкурентності та відповідальності [97, с. 101–102] Таким чином, науковець акцентує увагу на дублюванні змістовного наповнення принципів між собою. Зазначена позиція є дискусійною з приводу обґрунтування науковцями розширення системи принципів публічних закупівель. Поряд з цим в численних законопроектах обґрунтовується доцільність внесення змін до ст. 3 «Принципи здійснення публічних закупівель» Закону України «Про публічні закупівлі» в частині їх доповнення: принципом невтручання контролюючого органу у процес проведення закупівель, що сприятиме не затягуванню процесу закупівлі, принципом ініціювання інновацій [122, с. 112].

Поряд з цим Ю. В. Журик, виокремлюючи джерела антимонопольно-конкурентного права, відносить до них загальні та спеціальні правові принципи [80, с. 162-163]. З позиції урегулювання значної кількості антимонопольно-конкурентних правовідносин це є досить обґрунтованим.

Поряд з цим, аналізуючи наукові праці, присвячені дослідженню системи принципів права, доходимо проміжного висновку щодо доцільності об'єднання принципів у сфері публічних закупівель на відповідні групи. Це дасть можливість урегулювати значну групу правовідносин, які виникають під час реалізації процедур публічних закупівель, їх оскарження, здійснення державного регулювання та контролю, притягнення винних до відповідальності.

Розглядаючи наукові напрацювання щодо класифікації правових принципів, можна навести низку узагальнених поглядів на це питання. Так, О. В. Джафарова, досліджуючи дозвільні процедури, виокремлює систему принципів дозвільної діяльності органів публічної влади, до яких відносить: 1) принципи формування органів публічної влади (інституційного розподілу, децентралізації влади, поліцентричності, прозорості процедури формування певного органу); 2) загальні принципи діяльності органів публічної влади (верховенства права, законності, відкритості, пропорційності, підконтрольності); 3) процедурні принципи діяльності органів публічної влади

(доступність послуг публічної адміністрації, неупередженість, участь у прийнятті рішень, заснованості на законі, прозорості). Поряд з цим науковець зазначає, що закріплення громіздкого переліку принципів не покращить ситуацію, оскільки основна мета - визначити базові ідеї розвитку суспільства [54, с. 71-77].

Деякі науковці, розглядаючи систему принципів провадження у справах про недобросовісну конкуренцію, що межує зі сферою нашого дослідження, відносять до неї систему принципів адміністративного процесу [102, с. 37]. Аргументуючи зазначену позицію тим, що під час розгляду справ про недобросовісну конкуренцію у судовому порядку, поряд із системою принципів антиконкуретного законодавства реалізується система принципів адміністративного процесу.

Своєю чергою, І. Криворучко виокремлює конституційно-правові принципи адміністративної процедури. Зазначену позицію авторка обґрунтовує урегулюванням адміністративної процедури конституційними та законодавчо визначеними принципами. Так, до останньої групи вона відносить систему принципів, визначених в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України та законодавстві, яким регламентуються ті чи інші адміністративні процедури [114, с. 33-39].

Поряд з цим, виокремлюючи принципи адміністративного процесу та окремих проваджень, насамперед у справах про адміністративні правопорушення, С. Ю. Беньковський наводить цілу низку точок зору на систему принципів, серед яких не має однозначної позиції, яка б мала відповідне законодавче підтвердження [25, с. 69-112].

Досить цікавою відносно визначення системи принципів права є точка зору А. А. Пухтецької, яка поділяє принципи права:

а) за джерелами нормативного закріплення. В межах зазначеного критерію вона виокремлює перелік міжнародних і вітчизняних нормативно-правових актів, у межах яких визначаються базові принципи адміністративного права;

б) за призначенням, де основою поділу виступає зміст діяльності органів публічної влади, в межах якого виокремлено дві групи принципів: 1) принципи організації публічної адміністрації; 2) принципи діяльності публічної адміністрації, у тому числі взаємостосунків їх органів з приватними особами. Остання група, своєю чергою, поділяється на: а) матеріальні принципи, які визначають загальні засади взаємостосунків органів публічної адміністрації з громадянами та іншими приватними особами; б) процедурні принципи, які визначають загальні засади адміністративних проваджень [223, с. 4-15].

Доцільність зазначеної класифікації обґрунтовується у європейському векторі розвитку адміністративного права та запровадженні нової ідеології функціонування виконавчої влади як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг [184]. Відповідний напрям реформування органів виконавчої влади, закладений у Концепції адміністративної реформи в Україні, спрямований на оновлення функціонування органів публічної влади у сфері публічних закупівель.

Враховуючи вищевикладене вбачається за доцільне здійснити розподіл принципів забезпечення публічних закупівель на загальні та спеціальні.

1. Загальні (верховенства права; законності; гласності; відкритості; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом). Зазначені принципи спрямовані на забезпечення будь-якого напрямку та етапу, в межах якого реалізується здійснення публічних закупівель.

2. Спеціальні, які спрямовані на урегулювання окремих процедурних моментів під час здійснення публічних закупівель. Виокремлюючи зазначену групу принципів, ми будемо спиратися на ключові положення законодавчих актів у сфері запобігання та протидії дискримінації, здійсненні державного нагляду (контролю) у сфері господарювання, запобігання корупції, організації та діяльності органів публічної влади тощо.

Їх можна умовно об'єднати у наступні підгрупи:

а) інституційні як принципи, спрямовані на професіоналізацію публічних закупівель, узгодження державного регулювання та контролю у сфері

публічних закупівель (професіоналізацію публічних закупівель; наділення повноваженнями; розподіл компетенції; узгодженості дій; використання повноважень з належною метою; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); незалежність органу оскарження; дотримання умов міжнародних договорів України);

б) матеріальні, які спрямовані на забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель (максимальна економія та ефективність; відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель; захист національного товаровиробника; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій, відповідальності за свої дії; об'єктивних критеріїв прийняття рішень) [210];

в) процедурні, які спрямовані на урегулювання чітко визначених процедурних питань здійснення та оскарження процедури публічних закупівель (доступ до публічних послуг, своєчасності й розумного строку, презумпції правомірності дій і вимог особи; гарантування права особи на участь в позасудовому та адміністративному провадженні; гарантування правового захисту) [149];

г) антидискримінаційні, які спрямовані на створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель і розвиток добросовісної конкуренції (недискримінація учасників; забезпечення рівності прав учасників та замовників публічних закупівель; добросовісна конкуренція серед учасників; забезпечення рівності перед законом; забезпечення рівних можливостей учасників публічних закупівель) [174];

д) антикорупційні (запобігання корупційним діям і зловживанням; забезпечення доброчесності посадових осіб; належна підготовка документів публічного характеру) [85].

Таким чином, підводячи підсумок даного підрозділу, слід зазначити:

1. У межах зазначеного підрозділу здебільшого було проаналізовано правове регулювання, спрямоване на гармонізацію національного законодавства з правилами ЄС. Відповідно до цього було прийнято Закон України «Про публічні закупівлі», який став відправною точкою забезпечення

ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері. На забезпечення імплементації закладених норм і поетапного внесення змін до нього згодом було прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів.

2. Здійснено класифікацію законодавчих правових актів, які регламентують реалізацію та захист процедури публічних закупівель на наступні підгрупи: а) що регламентують реалізацію процедури публічних закупівель; б) що розподілені за сферами господарської діяльності в яких здійснюються публічні закупівлі; в) що регламентують діяльність суб'єктів господарювання та замовників процедури публічних закупівель; г) що регламентують використання публічних коштів; д) що регламентують реалізацію процедури оскарження публічних закупівель; е) що регламентують діяльність уповноважених органів оскарження; є) що регламентують організацію діяльності органів публічної влади у сфері контролю публічних закупівель; ж) що регламентують порядок здійснення громадського контролю у сфері публічних закупівель; з) що регламентують порядок притягнення учасників правовідносин у сфері публічних закупівель до адміністративної відповідальності.

3. Окреслено подальші напрями удосконалення законодавства у сфері публічних закупівель шляхом внесення змін до: а) пункту 27 частини першої ст. 1 та ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» з чітким визначенням переліку суб'єктів оскарження, які мають право оскаржити процедуру публічних закупівель незалежно від участі в ній; б) ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» в частині відповідного правового урегулювання оплати скарги суб'єктом оскарження, яка повинна залежати від його матеріального стану, пільгових умов, результатів розгляду скарги; в) внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі», Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського кодексу України в частині визначення чітких меж підвідомчості справ, де предметом оскарження є рішення АМКУ.

4. Поряд з цим з метою урегулювання процедури розгляду скарг пропонується прийняти нормативно-правовий акт, який уніфікував існуючі нормативні положення, узгодив вживану термінологію, визначив порядок оформлення та подання скарги, урегулював процедурний порядок розгляду скарг при допорогових і надпорогових публічних закупівлях, визначив склад і зміст виникаючих правовідносин, з деталізацією суб'єктного складу та його повноважень. Це може бути Постанова Кабінету Міністрів України «Про визначення процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель».

5. Запропоновано розподіл принципів забезпечення публічних закупівель на загальні та спеціальні. Останню групу принципів запропоновано представити у вигляді наступних підгруп: а) інституційні; б) матеріальні; в) процедурні; г) антидискримінаційні; д) антикорупційні. Впровадження зазначеної системи принципів у сфері публічних закупівель забезпечить повноцінну реалізацію визначених у законодавстві ЄС єдиних стандартів і критеріїв публічних закупівель.

1.3. Антимонопольний комітет України як суб'єкт розгляду скарг у сфері публічних закупівель

Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель здійснюється значною кількістю державних органів, які діють відповідно до норм Конституції України, законів, а також відповідних наказів, розпоряджень і положень. Особливе місце в системі цих органів займає АМКУ, що обумовлено специфікою його завдань і повноважень.

Антимонопольний комітет України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, який забезпечує державний захист конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель.

Правовою основою діяльності АМКУ у сфері публічних закупівель є положення Конституції України (ст. ст. 15, 42), Законів України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-ХІІ [165], «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VІІІ [210] та низки розпоряджень самого Комітету, які тим чи іншим чином стосуються процедур закупівель.

Для того, щоб повною мірою охарактеризувати особливості діяльності АМКУ як органу оскарження процедур публічних закупівель, необхідно звернутись до загального поняття «адміністративно-правовий статус» і дедуктивно вивести ті положення, які є важливими в межах розгляду нашого дисертаційного дослідження.

Насамперед необхідно зазначити, що поняття «статус» було відоме ще в Стародавньому Римі і в перекладі з латинської мови означає положення, позиція, певний стан у ієрархії [18, с. 449]. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає «статус» як правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій тощо [33, с. 1387]. Правовий статус у Великому юридичному словнику визначений як «встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків» [26]. Необхідно наголосити, що більшість сучасних науковців (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, О. Ф. Скакун, О. М. Харитонова та ін.) розглядають питання «правового статусу» стосовно фізичних та юридичних осіб, а також державних органів. Наприклад, О. Ф. Скакун розглядає правові статуси індивідуальних і колективних суб'єктів права [233, с. 570–571].

Значна кількість науковців приділяють увагу правовому статусу посадових осіб і державних службовців. Інші акцентують увагу безпосередньо на адміністративно-правових статусах державних органів, зокрема на їх структурі. Так, Т. О. Коломєць під адміністративно-правовим статусом розуміє сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом [107, с. 64]. С. Г. Стеценко до них додає і гарантії, за допомогою яких визначений орган

реалізує відповідні права та обов'язки [237, с. 90].

Щодо органів виконавчої влади, то С. В. Ківалов в їх адміністративно-правовому статусі виділяє функції, завдання, компетенцію [7, с. 82-94]. Іншої позиції дотримується О. Ю. Якімов, який вважає, що складовими адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади є компетенція, правозастосування, юридична відповідальність та нормативно-правовий порядок створення [263, с. 39]. Л. В. Валуєва, аналізуючи адміністративно-правовий статус морського порту, зазначає, що складовими елементами адміністративно-правового статусу є мета, завдання, функції, принципи діяльності, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, компетенція посадових осіб, місце в правовідносинах з державними і недержавними інституціями [30, с. 77-78]. Тобто, питання адміністративно-правового статусу як безпосередньо органів виконавчої влади, так і інших суб'єктів права загалом сьогодні залишається одним із дискусійних в адміністративному праві. В даному контексті варто зазначити, що так як АМКУ є органом виконавчої влади, то, відповідно, він має аналогічні структурні елементи, що й інші органи виконавчої влади, але завдяки своєму спеціальному статусу змістовне наповнення відповідних структурних елементів буде дещо відрізнятися.

Вагомими за своїм значенням і змістом є наукові розробки О. В. Пономарьова, який у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України» проаналізував поняття та структурні елементи адміністративно-правового статусу АМКУ. Зокрема, він зазначає, що адміністративно-правовим статусом АМКУ є його положення у ієрархії органів виконавчої влади, яке створює умови для забезпечення спроможності Комітету своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти адміністративно-правові правовідносини у сфері захисту економічної конкуренції. Щодо структури адміністративно-правового статусу АМКУ він відносить (виділяє) такі елементи: 1) мета, завдання, функції; 2) компетенція; 3) організація діяльності;

4) юридична відповідальність службовців Антимонопольного комітету України [158, с. 74].

На нашу думку, вказане поняття та структура адміністративно-правового статусу не в повній мірі розкривають всі особливості діяльності АМКУ, які регулюються адміністративними нормами та підпадають під сферу дії адміністративного права. Вищезазначене визначення розглядає лише діяльність АМКУ як одного з головних суб'єктів сфери підприємницької діяльності, залишаючи поза увагою сферу публічних закупівель, що тим самим обмежує і поняття та структуру адміністративно-правового статусу АМКУ. Адже, враховуючи ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», де зазначено, що Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [165], стає очевидним, що захист конкуренції є основою діяльності вказаного органу та пронизує собою всі правовідносини, які виникають не лише у підприємницькій діяльності, а й у сфері публічних закупівель. Тобто, будь-які дії, здійснювані або ініційовані АМКУ, повинні бути підпорядковані меті, а саме – захисту конкуренції. Відповідно, вся *структура адміністративно-правового статусу* також має бути побудована за такої моделі, щоб найбільш логічно простежувати і повно забезпечувати вказану мету.

1. Першою складовою виступає саме *мета*, яка конкретизована у завданнях.

2. Стаття 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» серед основних *завдань* АМКУ визначає:

1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

2) здійснення контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

4) методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель [165].

Варто зазначити, що всі завдання законодавець зводить до єдиного – участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, яке і підпорядковано головній меті – захисту конкуренції.

3. Завдання та мета забезпечують розробку відповідних *функцій* – напрямів діяльності, без яких неможливе досягнення поставлених цілей. У словниках під поняттям функції розуміють «призначення, роль чогонебудь» [33, с. 1552]. Тобто, можна стверджувати, що саме через функції розкривається роль АМКУ у сфері публічних закупівель. Необхідно зазначити, що законодавством не визначено, які саме функції здійснює АМКУ, тому, проаналізувавши відповідні статті Закону України «Про Антимонопольний комітет України», які регламентують повноваження та особливості діяльності Комітету, виділимо такі функції: нормотворча, організаційна, координаційна, аналітична, планування, правоохоронна, управлінська, контрольно-наглядова, облікова, забезпечувальна, які, своєю чергою, можуть включати в себе інші підфункції і розгалужуватись на більш конкретизовані. Наприклад, забезпечувальна функція містить у собі низку інших, серед яких необхідно назвати такі функції забезпечення: науково-методичне, інформаційне, фінансове, матеріально-технічне та кадрове забезпечення.

Враховуючи особливості діяльності АМКУ у сфері публічних закупівель, зазначимо, що відповідно до ст. 7 Закону України «Про публічні закупівлі» АМКУ, поряд з іншими державними органами, є контролюючим органом, а

також головним суб'єктом оскарження. У зв'язку з цим, окреслимо межі розгляду адміністративно-правового статусу не в загальному вигляді, а лише в тих аспектах, які безпосередньо пов'язані зі сферою публічних закупівель. Тому особливе значення в даному контексті відіграють нормотворча, контрольна та правоохоронна функції, які є основними, базовими для сфери публічних закупівель.

Нормотворча функція полягає у можливості АМКУ: брати участь у розробленні та внесенні Президенту України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції; вносити пропозиції Президенту України, Кабінету Міністрів України, Національному банку України, приписи органам влади, органам місцевого самоврядування щодо зміни прийнятих ними нормативно-правових актів, які не відповідають законодавству про захист економічної конкуренції або внаслідок неоднозначного розуміння яких створюються перешкоди для розвитку конкуренції; розробляти та затверджувати разом з іншими заінтересованими органами державної влади міжвідомчі нормативно-правові акти з питань розвитку і захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки; приймати власні нормативно-правові акти у формі розпоряджень з питань, що належать до його компетенції, зокрема щодо контролю за узгодженими діями, концентрації підвідомчості та розгляду заяв і справ про узгоджені дії, концентрації, порушення законодавства про захист економічної конкуренції, організації діяльності органів Антимонопольного комітету України; надавати рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства про захист економічної конкуренції [165].

Правоохоронна функція забезпечує правопорядок, законність і прозорість у конкурентних відносинах, у тому числі при здійсненні публічних закупівель. Відповідно до норм Закону на АМКУ покладено запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції, а також безпосередньо захист конкуренції у сфері публічних закупівель. Сутність правоохоронної функції полягає в тому, що АМКУ уповноважений розглядати

заяви і справи щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проводити розслідування за цими заявами і справами, розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови, перевіряти їх законність та обґрунтованість [165].

Контрольна функція займає домінуюче місце в системі функцій АМКУ не лише у сфері публічних закупівель, а й взагалі у всій діяльності АМКУ. Дійсно, повертаючись до ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», стає очевидним, що більшість завдань присвячені саме здійсненню контрольної функції, а саме: АМКУ контролює дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; здійснює контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання, контролює дотримання вимог законодавства при регулюванні цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; контролює створення конкурентного середовища та дотримання конкурентного законодавства у сфері публічних закупівель. Отже, контрольна функція у сфері публічних закупівель є складовою більш масштабної функції, яка включає в себе всю контрольну діяльність АМКУ.

Отже, мета, завдання та функції є трьома визначальними складовими елементами адміністративно-правового статусу АМКУ.

4. Далі ключового значення набувають *принципи*, які є основоположними засадами діяльності будь-якого органу, тому займають своє ключове місце в структурі адміністративно-правового статусу. Основні принципи діяльності АМКУ визначені ст. 4 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», яка наголошує, що АМКУ буде свою діяльність на принципах законності, гласності й захисту конкуренції на засадах рівності фізичних та юридичних осіб перед законом і пріоритету прав споживачів. Принципи, які безпосередньо спрямовують діяльність АМКУ у сфері публічних закупівель, визначені ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. Однак їх роль і значення в діяльності АМКУ у сфері публічних закупівель були проаналізовані вище, тому детально зупинятись на них ми не будемо.

5. Наступними елементами адміністративно-правового статусу АМКУ необхідно виділити *організаційну будову та порядок діяльності*, які виступають процедурною формою виразу діяльності Антимонопольного комітету та передбачають його склад, порядок утворення і діяльність структурних підрозділів та колегіальних органів, в тому числі й у сфері публічних закупівель.

Структура – це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність [247, с. 438]. Г. В. Атаманчук свого часу вдало зазначив, що структура державного органу – це сукупність його підрозділів, а в них – посад, схем розподілу між ними функцій і повноважень, покладених на орган, система взаємовідносин цих підрозділів і посад [16, с. 143]. В. П. Дюкарев у своєму дисертаційному дослідженні під структурою розуміє єдність (сукупність) елементів (підрозділів) об'єкту, об'єднаних стійкими зв'язками, що забезпечують його цілісність [78, с. 100].

Структура апарату АМКУ визначена ст. ст. 6 та 12-1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» та складається з посади Голови та восьми державних уповноважених. Голова АМКУ має першого заступника та заступника Голови АМКУ. Голова АМКУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України. Строк повноважень Голови – сім років. Крім того, Голова АМКУ не може бути призначений на цю посаду більше ніж на два строки підряд [165].

Антимонопольний комітет України утворює територіальні відділення, разом з якими він становить систему Антимонопольного комітету України, яку очолює Голова Комітету. Структурні елементи системи АМКУ – це Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення, які є юридичними особами, що мають поточні та вкладні (депозитні) рахунки в установах банку, а також печатки із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням. Антимонопольний комітет України уповноважений створювати адміністративні колегії, які залежно від часового проміжку виконання повноважень можуть бути постійними та тимчасовими. Постійно

діючі адміністративні колегії утворюються АМКУ з числа державних уповноважених Антимонопольного комітету України у складі трьох осіб, і очолює їх перший заступник або заступник Голови АМКУ. Тимчасові адміністративні колегії утворюються Головою АМКУ з числа державних уповноважених і голів територіальних відділень Антимонопольного комітету України у складі не менше ніж три особи та очолює тимчасову адміністративну колегію державний уповноважений АМКУ [165].

Також необхідно зазначити, що Антимонопольний комітет України, адміністративні колегії Антимонопольного комітету України, державні уповноважені Антимонопольного комітету України, адміністративні колегії територіальних відділень Антимонопольного комітету України є органами Антимонопольного комітету України [165].

Антимонопольний комітет України як орган оскарження утворює Постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель з метою неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі. Рішення цієї Колегії приймаються від імені АМКУ.

Постійно діючу адміністративну колегію АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – Колегія) було створено розпорядженням Комітету від 05.04.2015 № 6-рп [1].

Порядок діяльності Колегії встановлюється відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-ХІІ.

Колегія діє у складі трьох державних уповноважених АМКУ. Член колегії, який є пов'язаною особою із суб'єктом оскарження або замовником, не може брати участі в розгляді та прийнятті рішень щодо такої скарги і повинен бути замінений на час розгляду і прийняття рішення щодо такої скарги іншим державним уповноваженим АМКУ, що визначається Головою Антимонопольного комітету України [165].

Форма роботи Колегії – це засідання, яке є правомочним за умови присутності більшості від їх встановленого складу. Розпорядження та рішення

Колегії приймаються шляхом голосування більшістю голосів присутніх на їх засіданнях членів.

Порядку оскарження процедур закупівель і розгляду Колегією відповідних скарг присвячено ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, аналіз якої буде проведено у наступному розділі нашого дисертаційного дослідження.

6. Особливе значення має наступний елемент адміністративно-правового статусу АМКУ – це *компетенція та повноваження* (права та обов'язки). Адже саме вони визначають особливості діяльності Антимонопольного комітету як суб'єкту розгляду скарг у сфері публічних закупівель.

Розглядаючи питання співвідношення понять «компетенція» і «повноваження», яке й на сьогодні залишається дискусійним, варто зазначити, що більшість науковців дотримуються позиції, при якій «компетенція» є більш широким поняттям стосовно «повноважень», та разом з «підвідомчістю» включає їх до своєї структури. Зокрема, такі думки у своїх працях висловлюють І. М. Дудик [77], Ю. В. Журик [80], В. П. Дюкарев [78], О. В. Пономарьов [158], дану позицію підтримуємо і ми.

Компетенція являє собою юридично встановлену «систему координат», за допомогою якої можна чітко встановити належність конкретної справи до «сфери володарювання» певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи [265, с. 42]. Як зазначає І. М. Дудик, «належність» органу визначається двома чинниками: підвідомчістю і повноваженнями. Саме ці юридичні явища і є елементами компетенції органів публічної влади [77, с. 70].

У своїх наукових розробках Ю. В. Журик торкається проблеми співвідношення понять компетенції і повноважень, компетенції та підвідомчості. Зокрема, доходить висновку, що і термін «повноваження», і термін «підвідомчість» є лише складовими компетенції, оскільки за обсягом та охопленням кола питань «компетенція» є набагато ширшим смисловим визначенням цих термінів [80, с. 71]. Тобто, термін «повноваження» лише уточнює та конкретизує компетенцію державного органу або посадової особи

та уособлює в собі сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Підвідомчість же визначає коло цих повноважень, які належать органу державної влади. Тобто, компетенцію можна визначити як сукупність прав та обов'язків, якими наділені органи державної влади для вирішення завдань, що охоплені підвідомчістю даного органу.

Аналізуючи норми Закону України «Про Антимонопольний комітет» від 26.11.1993 № 3659-ХІІ варто зазначити, що законодавець неоднозначно застосовує дані поняття, адже Закон містить норми, які визначають як повноваження, так і компетенцію. Зокрема, регламентує «повноваження АМКУ» (ст. 8), «повноваження Голови АМКУ» (ст. 9), «повноваження Державних уповноважених» (ст. 10), «повноваження територіальних відділень АМКУ» (ст. 11), а також визначає «виключну компетенцію АМКУ (ст. 13), компетенцію адміністративних колегій АМКУ та компетенцію адміністративних колегій територіального відділення АМКУ (ст. 14) тощо. При цьому, в самому змісті статей, присвячених компетенції, її визначено словами «має такі повноваження». Враховуючи викладене, можна стверджувати, що на законодавчому рівні поняття «компетенція» та «повноваження» використовуються як синонімічні, надаючи перевагу терміну «повноваження». Необхідно також звернути увагу на формулювання словосполучення «виключна компетенція». Цей термін означає таке коло повноважень АМКУ, яке належить лише йому і жоден інший орган не може здійснювати відповідні дії, якими уповноважений АМКУ відповідно до цієї статті Закону.

Компетенція АМКУ може бути реалізована в таких формах: нормотворча, правозастосовна та правоохоронна.

Нормотворча діяльність АМКУ виявляється у можливості АМКУ брати участь у розробці та внесенні пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів з питань конкурентної політики, розвитку і захисту конкуренції. Така форма реалізації компетенції АМКУ є виявом нормотворчої функції та передбачає реалізацію зазначених вище повноважень у сфері нормотворчої діяльності.

Правозастосовну діяльність С. С. Алексєєв визначає як специфічну діяльність, спрямовану на вирішення юридичної справи, у результаті якої до матерії правової системи включаються нові елементи – владні індивідуальні приписи. Він зазначає, що «правозастосовна діяльність є організаційним втіленням застосування права та є системою різноманітних дій основного і допоміжного характеру, втілених у правозастосовних актах» [8]. Тому правозастосовна діяльність АМКУ є основним виявом його діяльності, в тому числі й у сфері публічних закупівель. Адже саме вона передбачає реалізацію всіх тих повноважень, які покладені на АМКУ відповідно до базового законодавства, що регламентує діяльність АМКУ, а також безпосередньо Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, який визначає дії АМКУ як контролюючого органу та органу оскарження.

Правоохоронна діяльність АМКУ реалізується шляхом здійснення повноважень, які забезпечують правопорядок при здійсненні захисту конкуренції. Сутність правоохоронної форми простежується у наданому праві АМКУ розглядати заяви і справи щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проводити розслідування за цими заявами і справами, розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови тощо.

Щодо класифікації повноважень АМКУ, то в науковій юридичній літературі є велике розмаїття підходів до їх видів. Зокрема, виділяють наступні повноваження:

1. Залежно від змісту приписів повноваження поділяються на процесуальні, нормотворчі, аналітичні, організаційні.

2. Залежно від завдань антимонопольного органу: повноваження, спрямовані на розвиток конкуренції та підприємництва (тобто на реалізацію завдань творчого характеру); повноваження, пов'язані із здійсненням державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; повноваження із застосуванням заходів і відповідальності до порушників антимонопольного законодавства [20].

3. Залежно від мети та функцій діяльності: організаційно-регулятивні; контрольні; правоохоронні. Останні, своєю чергою, поділяють на: загальні та спеціальні; профілактичні (попереджуючі), припиняючі та розслідуючі порушення законодавства про захист економічної конкуренції [158, с. 116–123].

Враховуючи предмет дисертаційного дослідження, варто проаналізувати повноваження АМКУ як суб'єкта розгляду скарг у сфері публічних закупівель. Насамперед, необхідно звернути увагу на те, що законодавцем не визначено перелік повноважень, які здійснює АМКУ при розгляді скарг, тобто, ані Закон України «Про Антимонопольний комітет України», ані Закон України «Про публічні закупівлі» не містить окремої статті, яка б регламентувала такі повноваження.

Вони частково визначені нормами різних законів, а тому учасникам публічних закупівель часто буває незрозумілим обсяг прав та обов'язків АМКУ, а також процедура подачі скарги до його Адміністративної колегії.

Варто зазначити, що Адміністративна колегія є постійно діючим органом АМКУ, тому до її компетенції віднесені повноваження, визначені частиною першою ст. 14 Закон України «Про Антимонопольний комітет України», а також повноваження, передбачені ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі».

Отже, до компетенції Адміністративної колегії як органу оскарження належать такі повноваження:

- приймати до розгляду скарги суб'єктів оскарження (учасників торгів);
- залишати без розгляду скарги суб'єктів оскарження (учасників торгів);
- припиняти розгляд скарги суб'єктів оскарження (учасників торгів);
- надавати вказівки, які вимоги замовника порушують закон та чи є вони дискримінаційними стосовно конкретного учасника-скаржника;
- залучати для отримання консультацій та експертних висновків представників державних органів, експертів і спеціалістів, які не можуть бути пов'язаними особами та володіють спеціальними знаннями, необхідними для професійного та неупередженого розгляду скарги [210];

- прийняти рішення про встановлення або відсутність порушень процедури закупівлі;
- прийняти рішення про заходи, що повинні вживатися для їх усунення [165];
- зобов'язати замовника повністю або частково скасувати свої рішення;
- зобов'язати замовника надати необхідні документи, роз'яснення;
- зобов'язати замовника усунути будь-які дискримінаційні умови (у тому числі ті, що зазначені в технічній специфікації, яка є складовою частиною тендерної документації);
- зобов'язати замовника привести тендерну документацію у відповідність з вимогами законодавства, або за неможливості виправити допущені порушення відмінити процедуру закупівлі [210].

Зазначені вище повноваження можна *класифікувати залежно від стадії розгляду скарг у сфері публічних закупівель*:

- допроцедурні повноваження – такі повноваження, що пов'язані з правом колегії приймати до розгляду, залишати без розгляду або припиняти розгляд відповідної скарги;
- процедурні повноваження – ті, які стосуються безпосередньо процедури розгляду скарги та здійснюються під час розгляду цієї скарги;
- післяпроцедурні – пов'язані з рішенням, яке виносить АМКУ та передбачає застосування до замовника певних видів заходів. Варто зазначити, що останній вид має місце лише в тих випадках, коли в діях замовника виявлені порушення. Тобто, тоді, коли скаргу задоволено повністю або частково. В такому разі АМКУ має право зобов'язати замовника усунути порушення процедури закупівлі та/або відновити процедури закупівлі.

Детальний аналіз кожної з стадій, а також відповідні повноваження АМКУ на всіх стадіях здійснено в наступному підрозділі дисертаційного дослідження.

Також вважаємо за необхідне внести зміни до законодавства у сфері публічних закупівель, а саме – доповнити Закон України «Про публічні закупівлі» ст. 18-1 «Повноваження органу оскарження» з наступним змістом:

Стаття 18-1. Повноваження органу оскарження

Адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель має такі повноваження:

1) приймати до розгляду скарги суб'єктів оскарження;

2) залишити без розгляду скарги суб'єктів оскарження у разі, якщо:

- суб'єкт оскарження подає скаргу щодо того самого порушення, у тій самій процедурі закупівлі та з тих самих підстав, що вже були предметом розгляду органу оскарження і щодо яких органом оскарження було прийнято відповідне рішення;

- скарга не відповідає вимогам частини першої або другої ст. 18 цього Закону;

- суб'єктом оскарження не внесено плату, передбачену частиною першою ст. 18 цього Закону;

- замовником відповідно до цього Закону усунуто порушення, зазначені в скарзі;

3) припинити розгляд скарги суб'єктів оскарження в разі, якщо:

- обставини, зазначені в абзацах другому - п'ятому частини четвертої ст. 18 цього Закону, установлені органом оскарження після прийняття скарги до розгляду;

- скаргу відкликано суб'єктом оскарження;

- замовником прийнято рішення про відміну торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, відміну переговорної процедури, крім випадку оскарження будь-якого з цих рішень;

4) надавати вказівки, які вимоги замовника порушують закон і визначати, чи є вони дискримінаційними стосовно суб'єкта оскарження;

5) залучати для отримання консультацій та експертних висновків представників державних органів, експертів і спеціалістів, які не можуть

бути пов'язаними особами та володіють спеціальними знаннями, необхідними для професійного й неупередженого розгляду скарги;

б) прийняти рішення про встановлення або відсутності порушень процедури закупівлі;

7) прийняти рішення про заходи, що повинні вживатися для усунення порушень процедури закупівлі, зокрема зобов'язати замовника повністю або частково скасувати свої рішення, надати необхідні документи, роз'яснення, усунути будь-які дискримінаційні умови (у тому числі ті, що зазначені в технічній специфікації, яка є складовою частиною тендерної документації), привести тендерну документацію у відповідність із вимогами законодавства, або за неможливості виправити допущені порушення відмінити процедуру закупівлі;

8) надавати інформацію про результати розгляду скарги та оприлюднювати рішення в електронній системі закупівель;

9) здійснювати інші повноваження, визначені законодавством.

До того ж необхідно внести відповідні зміни до ст.ст. 8 та 18 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII в тих межах, які регламентують повноваження АМКУ як органу оскарження.

На нашу думку, введення в законодавство сфери публічних закупівель статті, яка б регламентувала повноваження органу оскарження, є необхідною умовою для ефективного функціонування процедури оскарження, а також є логічним завершенням ст. 18, яка визначає порядок оскарження, однак, не визначає, які саме повноваження належать органу оскарження, а тому у суб'єктів оскарження можуть виникнути труднощі при подачі скарг, адже вони не повною мірою розуміють які ж повноваження належать до компетенції адміністративної колегії. У зв'язку з цим пропонуємо найбільш типові помилки, яких допускається суб'єкт оскарження, не володіючи інформацією щодо повноважень колегії. Так, адміністративна колегія як органу оскарження:

- не формує вимоги до публічних закупівель (торгів), у тому числі не формує її вартість (ціну);

- не обирає переможця;
- не уповноважена зобов'язувати замовника укладати договори з конкретним учасником;
- не є контролюючим органом, а тому не уповноважена здійснювати контроль за виконанням договору закупівлі;
- не уповноважена здійснювати перевірку всієї процедури публічних закупівель на повну відповідність вимогам законодавства стосовно захисту конкуренції, а здійснює розгляд лише в межах скарги.

На жаль, суб'єкти оскарження часто бувають недостатньо обізнані з нормами законодавства або недостатньо кваліфіковані з юридичної точки зору, а тому допущення помилок стосовно повноважень органу оскарження є актуальним питанням, яке потребує вирішення. Тому запропонована стаття повинна усунути або мінімізувати допущення типових помилок при подачі скарг до адміністративної колегії.

7. Останнім елементом у структурі адміністративно-правового статусу варто назвати *юридичну відповідальність* посадових осіб Антимонопольного комітету.

Насамперед, зазначимо, юридична відповідальність – це встановлений законодавством юридичний обов'язок правопорушника зазнати позбавлення певних благ і (або) належних йому цінностей [33, с. 177]. Юридична відповідальність поділяється на позитивну (перспективну) та негативну (ретроспективну). Позитивна юридична відповідальність знаходить свій прояв у сумлінному виконанні службовою особою покладених на неї обов'язків, а негативна – у порушенні повноважень, за що ця особа повинна зазнати негативних наслідків, тобто відповісти за свої дії в передбаченому законодавством порядку.

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про публічні закупівлі» члени органу оскарження за порушення вимог законодавства та нормативно-правових актів, розроблених відповідно до нього, несуть відповідальність згідно із законами України. Тобто, спеціальних статей, які б регламентували

відповідальність АМКУ у сфері публічних закупівель, немає, тому посадові особи будуть нести її на загальних підставах. Тобто, якщо контролюючий орган доведе наявність в діях члену/членів Адміністративної колегії ознак злочину, то ці посадові особи будуть нести відповідальність за вчинення злочинів у сфері службової діяльності. Як зазначалось вище, до таких злочинів КК України відносить: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України), службове підроблення (ст. 366 КК України) та службова недбалість (ст. 366 КК України), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України) та незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України).

Отже, враховуючи викладене, зазначимо, що *під адміністративно-правовим статусом АМКУ у сфері публічних закупівель розуміємо місце Адміністративної колегії у системі суб'єктів сфери публічних закупівель, яка своєю діяльністю надає можливість особам, пов'язаним з участю у процедурах закупівлі (учасникам), з метою ефективного захисту прав і законних інтересів цих осіб оскаржувати процедури закупівель та їх результати. Серед елементів структури адміністративно-правового статусу АМКУ варто виділити такі: мета, завдання, функції, принципи, організаційна будова та порядок діяльності, компетенція, повноваження, юридична відповідальність посадових осіб.*

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретико-правової характеристики діяльності Антимонопольного комітету України як суб'єкта розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель дозволило отримати наступні висновки.

1. Публічні закупівлі – це регламентована законодавством процедура придбання компетентними з боку держави суб'єктами (замовниками)

матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю і мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції.

2. Правовідносини у сфері публічних закупівель поділяють залежно від різних критеріїв, зокрема: 1. Залежно від ініціативності органів, уповноважених проводити публічні закупівлі: а) правовідносини, ініційовані органами державної влади; б) відносини, ініційовані органами місцевого самоврядування; в) відносини, ініційовані органами соціального страхування, створені відповідно до законодавства; 4) відносини, ініційовані юридичними особами, які згідно з законодавством України мають відповідні повноваження. 2. Залежно від етапів здійснення публічних закупівель виокремлюють: а) правовідносини з приводу реалізації права бути суб'єктом публічних закупівель; б) правовідносини під час здійснення процедури публічних закупівель; в) правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в адміністративному порядку; г) правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в судовому порядку. 3. Залежно від галузевої приналежності виділяють: а) адміністративні правовідносини у сфері публічних закупівель; б) господарсько-договірні правовідносини у сфері публічних закупівель; в) екологічні відносини у сфері публічних закупівель; г) кримінальні відносини у сфері публічних закупівель.

3. Дослідження сутності адміністративно-правових відносин у сфері публічних закупівель дозволило визначити адміністративно-правові відносини у сфері публічних закупівель як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини сервісного, управлінського, юрисдикційного та контрольного-наглядового спрямування, які виникають у процесі діяльності органів публічної влади, пов'язаної з процесами підготовки, проведення та оскарження закупівельних процедур, що виражаються у вигляді державного

регулювання та контролю у цій сфері й передбачають планування закупівель, визначення державних інтересів при прийнятті рішень і здійснення всіх інших процедур, необхідних для ефективного функціонування країни та підвищення економічного розвитку.

4. Правова охорона у сфері публічних закупівель поділяється на конституційно-правову, адміністративно-правову, господарсько-правову, цивільно-правову, кримінально-правову та міжнародно-правову охорону.

5. До нормативно-правових актів, які регламентують процедуру здійснення державних закупівель, віднесено: Конституцію України; міжнародні нормативно-правові акти; законодавчі правові акти; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів; накази, розпорядження центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; накази державних підприємств; постанови Верховного Суду України.

6. На підставі аналізу міжнародних нормативно-правових актів визначено базові міжнародні стандарти діяльності компетентних органів щодо забезпечення дотримання процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення.

7. Доведено, що принципи здійснення публічних закупівель слід визначити як сукупність принципів, визначених у межах національного та європейського законодавства, які відображають загальнообов'язкові правила та стандарти, спрямовані на узгодження процедур публічних закупівель в межах всього Європейського Союзу.

8. Здійснено розподіл принципів забезпечення публічних закупівель на загальні та спеціальні. До загальних віднесено верховенство права; законність; гласність; відкритість; пріоритет прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом. Спеціальні об'єднано в наступні підгрупи: а) інституційні (професіоналізація публічних закупівель; наділення повноваженнями; розподіл компетенції; узгодженості дій; використання повноважень з належною метою; об'єктивність і неупередженість здійснення

державного нагляду (контролю); незалежність органу оскарження; дотримання умов міжнародних договорів України); б) матеріальні (максимальна економія та ефективність; відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель; захист національного товаровиробника; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій, відповідальності за свої дії; об'єктивні критерії прийняття рішень); в) процедурні (доступ до публічних послуг, своєчасність і розумний строк, презумпція правомірності дій і вимог особи; гарантування права особи на участь у позасудовому та адміністративному провадженні; гарантування правового захисту); г) антикорупційні (запобігання корупційним діям і зловживанням; забезпечення доброчесності посадових осіб; належна підготовка документів публічного характеру).

9. Аналіз адміністративно-правового статусу АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель дозволив виділити такі його структурні елементи: мета, завдання, функції, принципи, організаційна будова та порядок діяльності, компетенція, повноваження, юридична відповідальність посадових осіб. Впровадження зазначеної системи принципів у сфері публічних закупівель забезпечить повноцінну реалізацію визначених у законодавстві ЄС єдиних стандартів і критеріїв публічних закупівель.

10. У ході дослідження було визначено, що під адміністративно-правовим статусом АМКУ у сфері публічних закупівель варто розуміти місце Адміністративної колегії у системі суб'єктів сфери публічних закупівель, яка своєю діяльністю надає можливість особам, пов'язаним з участю у процедурах закупівлі (учасникам) з метою ефективного захисту прав і законних інтересів цих осіб оскаржувати процедури закупівель та їх результати.

РОЗДІЛ 2

**ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ
УКРАЇНИ СКАРГ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ:
НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ**

2.1. Адміністративна процедура як правова форма розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель

У рамках адміністративно-правового регулювання відносин у сфері публічних закупівель актуальним і не дослідженим залишається питання адміністративних процедур, адже саме вони виступають тим важелем, що наділяє адміністративно-правові відносини (не лише у сфері публічних закупівель, а й загалом) такою процесуальною формою, що повною мірою забезпечує реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Розкриття особливостей адміністративних процедур пропонуємо здійснювати крізь призму категорії адміністративного процесу, щоб всебічно визначити місце та співвідношення цих двох взаємозалежних або взаємовиключних понять.

На сьогодні існує значна кількість поглядів на сутність і межі поняття «адміністративний процес» та його співвідношення з суміжними категоріями. Зокрема, в науковому правовому полі висловлюються думки щодо зіставлення таких понять, як «адміністративний процес», «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура», а також їх складових.

Насамперед, варто зазначити, що нині не існує єдиного уніфікованого підходу до визначення поняття «адміністративна процедура», а ті погляди, які висувають науковці, є кардинально протилежними та часто суперечать один одному. Так, одні науковці (Д. Н. Бахрах, Р. С. Павловський, В. Д. Сорокін,

О. М. Якуба) є прихильниками позиції широкого розуміння адміністративного процесу та розглядають адміністративну процедуру в його межах й ідентифікують її як закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Інші (А. П. Ключниченко, М. І. Пискотін), навпаки, наголошують на тому, що адміністративна процедура знаходиться поза межами адміністративного процесу та виступає зовнішньою формою діяльності публічної адміністрації. Наприклад, Р. С. Алімов, розмежовуючи поняття «юридичний процес» і «юридична процедура», зазначає, що «юридична процедура» – більш ширше поняття, яке включає поняття «юридичний процес» [11, с. 13]. Схожу позицію висловлює О. І. Миколенко, який вказує, що адміністративний процес є різновидом адміністративної процедури [126, с. 20].

В. Б. Авер'янов детально займався аналізом і співставленням вищезазначених правових категорій та зауважував, що такого поняття, як «адміністративний процес» в реальності не існує – це наукова абстракція, збірне поняття, яке складається з кількох самостійних процесів, які у своїй сукупності об'єднані в межах єдиної фундаментальної категорії «адміністративних процесів». До них науковець відносив: процес розгляду справ в адміністративних судах (адміністративне судочинство), процес реалізації повноважень органів виконавчої влади в частині внутрішньо-організаційного управління («позитивний» адміністративний процес), процес розгляду в адміністративному порядку скарг приватних осіб («спірний» адміністративний процес) і процес застосування заходів адміністративного примусу («юрисдикційний» адміністративний процес) [2, с. 8-14].

О. В. Кузьменко, в контексті співвідношення понять «адміністративного процесу» та «адміністративного провадження», зазначає, що можна вести мову про три види адміністративних проваджень у системі адміністративного процесу: адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні та адміністративно-судочинські [117, с. 40].

Крім того, варто підкреслити, що в теорії адміністративного права поняття адміністративного процесу розглядають у широкому та вузькому значенні. Ще у 50-ті роки отримала теоретичне підґрунтя «вузька» концепція сутності процесу, згідно з якою адміністративний процес – це порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [47, с. 227-233]. Тобто, у вузькому розумінні поняття «адміністративний процес» збігається з суто юрисдикційним адміністративним процесом. Прихильники даної концепції (М. Пискотін, Н. Саліщева, А. Самойленко та ін.) будь-яку іншу діяльність, що врегульована нормами права, називають не процесами, а процедурами [22, с. 597].

У широкому розумінні адміністративний процес – це встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) [6].

Як зазначає Н. Л. Губерська, згідно з такою «управлінською» концепцією адміністративний процес визначається як «позитивний адміністративний процес», що поширюється не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну діяльність адміністративних органів і розглядається як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках – й іншими, уповноваженими на те органами. Представниками даної концепції є О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк та інші, згідно з поглядами яких поняття «адміністративний процес» охоплює собою всю сукупність наявних адміністративних процедур [47, с. 227-233]. Логічно, що адміністративний процес в широкому значенні включає в себе також і поняття адміністративного процесу у вузькому значенні, адже, в іншому випадку, ці поняття б розглядались як два полярні погляди, а не як часткове та ціле.

Деякі вчені (О. Мельников, М. Полянський, В. Савицький та ін.) пропонують і третю концепцію – судочинську, яка розглядає адміністративний

процес як одну з форм правосуддя. Так, адміністративний процес – це судовий розгляд публічно-правових конфліктів, віднесених до компетенції адміністративних судів. У межах цього підходу адміністративний процес розглядається як вид судового процесу (адміністративне судочинство) та окремо управлінський процес (правозастосовна діяльність адміністративних органів), а також стверджується, що адміністративний процес є формою правосуддя, а діяльність органів публічної адміністрації має не процесуальний, а процедурний характер (адміністративні процедури) [37, с. 165].

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що адміністративний процес у найширшому розумінні включає в себе ці три концепції, які виступають його складовими. З цього випливає, що адміністративний процес у широкому значенні поділяється на три види: управлінський, адміністративно-деліктний та адміністративно-судочинський.

Управлінський адміністративний процес полягає у реалізації публічно-правових функцій при здійсненні діяльності публічної адміністрації. Її сутність у безконфліктності – публічна адміністрація лише виконує покладені на неї обов'язки з реалізації законних прав та інтересів громадян. Окрім суто управлінської діяльності до даного виду можна віднести також діяльність з надання адміністративних послуг і діяльність, пов'язану зі зверненнями громадян.

Адміністративне судочинство являє собою розгляд справ в адміністративному суді. В межах даного виду адміністративний процес та адміністративне провадження співвідносяться між собою як загальне і часткове (на відміну від інших видів адміністративного процесу, де ці складові вважаються тотожними). В. Б. Авер'янов адміністративне судочинство у своїх працях називав «адміністративно-судовий процес» і відносно зараховував до видів адміністративного процесу, роблячи акцент на тому, що всі інші види, на відміну від вказаного, передбачають адміністративний (позасудовий) порядок, тобто в межах діяльності органів публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [2, с. 8-14].

Адміністративно-деліктний процес – це діяльність публічної адміністрації з розгляду та розслідування адміністративних правопорушень, а також прийняття та винесення відповідних рішень. В межах деліктного провадження виокремлюють два напрями – це адміністративні процедури за зверненням громадян (складовою яких безпосередньо є розгляд скарг) та адміністративні процедури з розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Враховуючи специфіку діяльності Антимонопольного комітету як суб'єкта оскарження у сфері публічних закупівель, зазначимо, що основою діяльності Адміністративної колегії як органу оскарження є адміністративні процедури за зверненням громадян. Це означає, що початковим моментом діяльності органу оскарження є прийняття скарги до розгляду. Важливими в даному контексті є випадки, коли скарга була залишена без розгляду, адже в такому разі адміністративна процедура набуває «очікуючого» режиму, коли суб'єкт, який подав скаргу, здійснить всі операції, необхідні для можливості прийняття її органом оскарження до розгляду.

Аналізуючи адміністративну процедуру як правову форму розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, доцільно зупинитись на теоретичних аспектах цього питання. По-перше, визначити погляди науковців на поняття адміністративної процедури загалом та адміністративної процедури за розглядом скарг зокрема. По-друге, зупинитись на ознаках адміністративних процедур, які повною мірою розкриють сутність даного поняття. По-третє, визначити стадії адміністративної процедури саме як форми розгляду скарг у сфері публічних закупівель. Така поетапність дасть змогу всебічно та повно дослідити дану проблематику та визначити особливості адміністративної процедури, що передбачає розгляд скарг у сфері публічних закупівель.

О. С. Лагода у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія і практика застосування» адміністративну процедуру визначає як встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування,

який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [120, с. 9]. М. Джафарова під категорією «адміністративна процедура» розуміє нормативно встановлений порядок прийняття та виконання суб'єктами відповідних адміністративно-правових відносин управлінського акта і порядок вчинення адміністративних та організаційних дій (заходів) з метою реалізації й забезпечення прав, свобод, законних інтересів та обов'язків фізичних та юридичних осіб [53, с. 71; 236]. О. В. Левченко під адміністративною процедурою розуміє встановлену законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [121, с. 110; 236].

Дискусійною є позиція В. М. Бевзенка, який наголошує на беззаперечній відмежованості адміністративної процедури від адміністративного процесу. Він, аналізуючи систему адміністративного права, виділяє в ній дві складові: адміністративне (матеріальне) право та адміністративне процесуальне право. Останнє він розглядає як виключно судовий порядок захисту суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів у публічній сфері. А адміністративну процедуру – як інститут адміністративного (матеріального) права, яка описує поведінку фізичних (юридичних) осіб, публічної адміністрації у безспірних правовідносинах адміністративно-правового (публічного) змісту щодо здійснення (сприяння здійсненню) цими особами прав, свобод, законних інтересів або ж щодо виконання публічною адміністрацією обов'язків [23, с. 58-60].

Такий підхід є не зовсім коректним з декількох причин. По-перше, звертаючись до положень теорії держави і права, варто зупинитись на тому, що ж собою являє матеріальне та процесуальне право. О. В. Петришин у своїх працях зазначає, що норми матеріального права визначають певну модель поведінки шляхом встановлення прав та обов'язків суб'єктів права (закріплюють правове становище майна та осіб, визначають права та обов'язки

учасників адміністративних правовідносин, підстави і межі відповідальності за правопорушення тощо). При цьому, частина норм матеріального права може бути реалізована у будь-якому порядку, без будь-яких додаткових передумов. Проте в деяких випадках порядок дій має важливе значення: права та обов'язки суб'єктів, передбачені нормами матеріального права, можуть бути реалізовані лише з додержанням певних процедур. Такі процедури, тобто послідовність дій, необхідних для реалізації передбачених матеріальним правом прав і обов'язків, встановлюються нормами процесуального права [242, с. 180]. Процесуальне право, своєю чергою, врегульовує порядок (процедуру) вирішення спорів, конфліктів, розслідування і судового розгляду злочинів, інших правопорушень [83, с. 253]. Крім того, процесуальні норми завжди мають процедурний характер [83, с. 233].

Отже, враховуючи викладене, можна впевнено стверджувати про невід'ємний зв'язок процедур з процесуальним правом. До того ж, Великий тлумачний словник сучасної української мови трактує терміни «процедури» та «процес» наступним чином: «процес» – це сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [33, с. 1179]; «процедура» – це офіційно встановлений порядок здійснення, виконання чогонебудь [33, с. 1178]. Тобто, і процес, і процедура визначають порядок здійснення певних дій, а тому відносити їх до різних елементів системи адміністративного права вважаємо недоречним. Ми придержуємось позиції широкого розуміння адміністративного процесу (а не як суто судового розгляду) з поділом на три складові, і вважаємо, що адміністративні процедури пронизують собою перші два види – управлінські, які передбачають безспірні адміністративні процедури, і деліктні, які пов'язані з порушенням прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, з порядком вирішення спорів, розслідуванням правопорушень й процедурами їх розгляду. По-друге, науковець у понятті адміністративної процедури описує лише безспірні правовідносини, залишаючи поза увагою розгляд скарг й процедури за зверненнями громадян з метою захисту їх прав і законних інтересів. Він

розкриває поняття адміністративних процедур з позиції управлінського адміністративного процесу, тим самим обмежуючи поняття до безпосереднього виконання органами публічної адміністрації своїх обов'язків. На нашу думку, можливість оскарження є однією з найбільш дієвих і важливих процедур в адміністративному праві, тому дане питання потребує особливої уваги як в науковому полі, так і визначення на законодавчому рівні. Тому залишати поза увагою таке питання як адміністративна процедура за розглядом скарг (процедура оскарження) недоречно.

Щодо співвідношення понять «процедура» та «провадження», то у вітчизняній термінології в рамках широкого розуміння адміністративного процесу їх розглядають як загальне та особливе, тобто в структурі адміністративної процедури виділяють окремі види провадження. Крім того, вони також можуть співвідноситись як статика і динаміка. Адміністративна процедура – це встановлений порядок розгляду та вирішення справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд і вирішення конкретної справи [139, с. 174-175].

Особливої уваги потребує законодавче закріплення поняття адміністративна процедура, якого, на жаль, наразі не спостерігається, однак певні кроки в цьому напрямі вже були зроблені. Зокрема, проектом Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 регламентовано, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок адміністративного провадження (тобто, сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням) [219]. Адміністративно-процедурний кодекс також впорядковує процедурні аспекти діяльності органів публічної адміністрації щодо приватних осіб шляхом двох уніфікованих видів адміністративних процедур: перший вид – це процедура розгляду індивідуальної справи особи за її власною заявою чи за ініціативою адміністративного органу; другий вид – це процедура

адміністративного оскарження, тобто розгляду в позасудовому порядку скарги особи [2, с. 12]. Законодавче врегулювання адміністративної процедури спрямоване на створення умов для реалізації прав і свобод громадян, на їх участь у прийнятті рішень, на більшу відкритість влади, на створення належних правових механізмів захисту прав і свобод громадян від порушень з боку органів публічної адміністрації. Останнє стосується механізмів адміністративного оскарження та є передумовою для здійснення зовнішнього, у тому числі судового, контролю за діяльністю органів публічної адміністрації [50, с. 199]. Що стосується сфери публічних закупівель, то вказана теза підтверджується нормою права, згідно з якою «рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку» (ч. 12 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі»).

Плюралізм поглядів свідчить про несформованість даної категорії в теорії адміністративного права та в практичній діяльності. Серед науковців не існує спільної думки щодо місця адміністративної процедури в адміністративному праві, зокрема не визначено, адміністративна процедура – це складова адміністративного процесу, чи адміністративний процес є частиною адміністративної процедури? Підтримуючи ті чи інші погляди, більшість науковців схильні до думки, що і процес, і процедура передбачають собою порядок вчинення певних дій. Однак, враховуючи специфіку діяльності Антимонопольного комітету України як органу оскарження у сфері публічних закупівель, порядок його діяльності визначається терміном «адміністративна процедура» в контексті розуміння її як позасудової форми діяльності органу публічної адміністрації.

У зв'язку з викладеним, зазначимо, що *адміністративна процедура розгляду скарг у сфері публічних закупівель – це передбачена нормами адміністративного права сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій, об'єднаних в межах процесуальних стадій, які реалізуються органом оскарження з метою захисту прав і законних інтересів осіб (суб'єктів оскарження), результатом яких є винесення відповідного рішення.*

Для комплексного розгляду поняття адміністративної процедури необхідно зупинитись на її класифікації. Класифікація адміністративних процедур здійснюється залежно від критеріїв їх поділу, зокрема:

1) за формами діяльності публічної адміністрації:

- процедури прийняття нормативних актів адміністрації;
- процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів;
- процедури укладення адміністративних договорів;
- процедури вчинення організаційних дій адміністрації;
- процедури вчинення технічних дій адміністрації.

2) за спрямованістю та суб'єктами адміністративної процедури:

- внутрішньо адміністративні – процедури взаємовідносин в межах системи органів публічної адміністрації;
- зовнішні – процедури взаємовідносин між органами публічної адміністрації та громадянами і юридичними особами [257, с. 123].

3) залежно від наявності спору:

- безспірні (неповні) – порядок вирішення адміністративних справ, які не передбачають «юрисдикційного» розгляду спору;
- спірні (повні) – порядок розгляду та вирішення адміністративним органом спору (адміністративне оскарження) [139, с. 175].

4) залежно від суб'єкта, з ініціативи якого розпочинається зовнішня процедура:

- заявні – процедури, що розпочинаються з ініціативи (за заявою) приватної особи до уповноваженого органу публічної адміністрації;
- втручальні – процедури, що розпочинаються з ініціативи органу публічної адміністрації [257, с. 124].

Виділяють також звичайні та спрощені; заохочувальні; організаційні, нормативні, інформаційні; обов'язкові та факультативні адміністративні процедури тощо. Тобто, критеріїв розмежування адміністративних процедур у науці адміністративного права стає дедалі більше, однак ми акцентуємо увагу лише на тих критеріях, які характеризують адміністративні процедури за

розглядом скарг. Тому, враховуючи вищеназвані класифікації зазначимо, що адміністративна процедура як правова форма розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель являє собою зовнішню спірну заявну адміністративну процедуру.

За спрямованістю адміністративна процедура розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель є зовнішньо-вираженою, адже передбачає наявність двох сторін, а саме – безпосередньо АМКУ як органу оскарження та учасника торгів, який подав скаргу. Залежно від наявності спору адміністративна процедура є спірною і передбачає порядок розгляду та вирішення Адміністративною колегією певного спору, що виникає між учасником торгів, який не переміг і замовником. Залежно від суб'єкта, з ініціативи якого розпочинається зовнішня процедура, вона є заявною, тобто, розпочинається з ініціативи (шляхом подання скарги) учасника процедури закупівель до Адміністративної колегії.

Окресливши місце адміністративної процедури за розглядом скарг серед інших видів адміністративних процедур, виникає необхідність визначити її ознаки в контексті всебічного та повного дослідження проблематики та виокремлення особливостей адміністративних процедур, що передбачають розгляд скарг у сфері публічних закупівель.

Аналізуючи ознаки адміністративних процедур за розглядом скарг варто зазначити, що вони поділяються на загальні, тобто ті, що притаманні всім видам адміністративних процедур, і спеціальні. На жаль, останні не досліджені належним чином науковцями, а тому саме вони потребують особливої уваги. Однак, перш ніж назвати спеціальні ознаки адміністративних процедур за розглядом скарг, необхідно вивести загальні ознаки адміністративних процедур.

Отже, серед них науковці виділяють наступні. Так, Н. В. Галіцина зазначає, що адміністративні процедури: 1) застосовуються в публічній сфері; 2) регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності; 3) охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян та організацій;

4) встановлюють визначений порядок здійснення тих чи інших дій; 5) характерний особливий суб'єктний склад; 6) закріплюються адміністративно-процесуальними нормами [37, с. 173-174].

Схожі за змістом ознаки виділяє і Ю. М. Фролов. На його думку, до основних визначальних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура», належать: 1) публічний характер та особливий суб'єктний склад; 2) нормативний характер; 3) індивідуальний характер; 4) стадійний характер; 5) особлива спрямованість [248, с. 696]. Проте варто підкреслити, що Н. В. Галіцина та Ю. М. Фролов у своїх працях здійснюють акцент лише на безспірних адміністративних процедурах, однак, вважаємо, що вищевказані ознаки є загальними як для безспірних, так і для спірних адміністративних процедур. Своєю чергою, О. В. Левченко ознаками адміністративної процедури називає: сферу об'єктивізації – діяльність публічної адміністрації (офіційний характер); правову детальну регламентацію, специфічний суб'єктний склад, цілеспрямованість; результативність – прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [121, с. 110]. Отже, всі названі ознаки є загальними, які притаманні не лише деліктному процесу, а й іншим видам адміністративних процедур.

До спеціальних ознак адміністративної процедури за скаргами громадян пропонуємо віднести наступні:

1) адміністративна процедура за розглядом скарг є різновидом адміністративно-деліктного процесу. Як зазначалось вище, адміністративний процес у широкому сенсі поділяється на три види: управлінський, адміністративно-судочинський та деліктний. Під адміністративно-деліктним процесом С. С. Гнатюк у своєму монографічному дослідженні розуміє інститут адміністративно-процесуального права, що у своїх межах об'єднує провадження, якими встановлено процесуальний порядок реалізації юридичної відповідальності за порушення норм права [40, с. 21]. Зазначений адміністративно-деліктний процес, своєю чергою, виокремлює два напрями –

адміністративні процедури за зверненням громадян (за розглядом скарг) та адміністративні процедури з розгляду справ про адміністративні правопорушення, кожен з яких має свою структуру та особливості;

2) адміністративна процедура має певну *процесуальну форму*. Процесуальна форма як наукова конструкція розкриває структурно-технологічну характеристику правової форми діяльності. Це система передбачених процесуальним правом юридичних засобів, дій та операцій, за допомогою яких урегульовуються всі питання, що виникають в юридичному процесі. Основу процесуальної форми становлять багаторазова повторюваність певних юридичних дій і операцій, способів і засобів їх здійснення, їх стабільність і навіть стереотипність за наявності відповідних суспільних відносин і передумов. Процесуальна форма належить до числа головних чинників, які систематизують юридичну діяльність. Вона закладає програму, алгоритм юридичної діяльності, забезпечує порядок, чітко орієнтований рух суб'єктів та учасників до визначеної мети. Процесуальна форма визначає завдання, які стоять перед певним різновидом юридичної діяльності в цілому і на окремих його етапах, коло суб'єктів і учасників, обсяг їх процесуальних прав і обов'язків, процесуальний режим, стадії і провадження, строки та час здійснення дій, процесуальні гарантії, умови і процедуру прийняття та виконання рішень, інші процедурні вимоги, що зв'язують у єдине ціле елементи юридичної діяльності [83, с. 402-403];

3) адміністративна процедура *регламентується адміністративними процесуальними нормами*, призначення яких полягає у забезпеченні процедур й закріпленні процесуальних форм для реалізації та/або захисту норм матеріального права та регулювання суспільних відносин. Адміністративно-процесуальні норми чітко регламентують порядок діяльності органів публічної адміністрації. Загальний порядок адміністративної процедури за розглядом скарг у сфері публічних закупівель регламентований ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі», окремі аспекти процедури оскарження визначені іншими нормативно-правовими актами, які доповнюють названу базову норму;

4) *публічна сфера дії* адміністративної процедури, яка безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, на які покладено законодавчо-закріплені повноваження;

5) *адміністративна правосуб'єктність*. Під час адміністративної процедури суб'єкти наділяються відповідними процесуальними правами і обов'язками. Антимонопольний комітет як орган оскарження та учасник тендеру як суб'єкт оскарження наділяються нормативно-визначеними правами та обов'язками, які в процесі адміністративної процедури за розглядом скарг у сфері публічних закупівель забезпечують захист прав і законних інтересів осіб при проведенні закупівельних процедур. Тобто, обидві сторони мають відповідну адміністративну правосуб'єктність як невід'ємну складову їх правового статусу;

б) підставою вказаної адміністративної процедури є *скарга*. Вона є центральним, ключовим елементом під час здійснення адміністративної процедури, адже саме вона запускає весь механізм діяльності Адміністративної колегії. Без подачі скарги не було б розпочато адміністративну процедуру; без неї не виникали б відповідні правовідносини між органом та суб'єктом оскарження. Скарга – це офіційна письмова чи усна заява про незаконні або неправильні дії якої-небудь особи, установи тощо [33, с. 1328]. Нагадаємо, що скарги до органу оскарження у сфері публічних закупівель мають право подавати лише ті учасники, з якими не було укладено договір про закупівлю. Переможець і замовник не можуть бути суб'єктами оскарження в даній адміністративній процедурі, а є суб'єктами адміністративного судочинства, адже оскаржувати процедуру закупівлі можуть лише в судовому порядку.

Завдяки своїй процесуальній формі адміністративна процедура має можливість поділятися на певні складові частини – стадії. Процесуальна, або в конкретному випадку – процедурна стадія – це динамічна, відносно замкнута сукупність закріплених чинним законодавством способів, прийомів, форм, які виражають неухильне виконання процедурно-процесуальних вимог, що

забезпечують послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення кінцевого процесуального результату [83, с. 403].

Виходячи з визначення процедурної стадії, можна стверджувати, що адміністративна процедура за розглядом скарг у сфері публічних закупівель поділяється на три послідовні стадії.

Перша стадія – подача скарги суб'єктом оскарження. Вказана стадія поділяється на два взаємовиключні підвиди – це стадія прийняття скарги до розгляду та стадія залишення скарги без розгляду.

Друга стадія – безпосередньо розгляд скарги суб'єктом оскарження.

Третя стадія – винесення рішення органом оскарження.

Особливості та детальне дослідження стадій розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель будуть розглянуті окремо.

Поряд з поділом процедури оскарження на стадії, необхідно також визначити місце адміністративної процедури оскарження в системі всієї процедури закупівлі. Насамперед, зазначимо, що оскарження процедури закупівлі в адміністративному порядку є факультативною стадією процедури закупівлі. Суб'єкт оскарження не зобов'язаний подавати скаргу, а без подачі скарги відповідні правовідносини між ним та органом оскарження не виникнуть і не запуститься весь «механізм» процедури оскарження. Адже саме подача скарги є «важелем» запуску цієї процедури. Однак, у ст. 40 Конституції України передбачено: «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [111]. Тобто, суб'єкт оскарження має конституційне право подати скаргу до органу оскарження, якщо він вважає, що під час здійснення публічної закупівлі його права були порушені. Наприклад, Рішенням Постійно діючої Адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері

публічних закупівель № 5-р/пк-ск від 17.01.2017 за скаргою ТОВ «Телефонні системи і мережі «Анфер» щодо порушення порядку проведення процедури закупівлі «Придбання устаткування для системи відеоспостереження для капітального будівництва системи «Безпечне місто» постановлено зобов'язати Управління житлово-комунального господарства виконавчого комітету Полтавської міської ради відмінити процедуру закупівлі [230].

Наведений приклад свідчить про дієвість даної адміністративної процедури, що забезпечує та реалізує захист прав фізичних та юридичних осіб у сфері публічних закупівель. Але варто підкреслити, що АМКУ не зобов'язує розривати та переукладати договори з конкретним суб'єктом, який подавав скаргу, а лише перевіряє наявність порушень процедури закупівлі. Крім того, АМКУ розглядає скаргу та приймає рішення в межах одержаної за скаргою інформації та інформації, розміщеної в електронній системі закупівель. Антимонопольний комітет України має право подавати запити замовнику щодо надання пояснень і матеріалів по суті справи. Прикладом, підтверджуючим те, що суб'єкт оскарження (учасник) повинен досконало перевіряти всю документацію як при подачі документації на тендер, так і при подачі скарги на результати тендеру, може слугувати Рішення Постійно діючої Адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель № 6-р/пк-ск від 10.02.2017 за скаргою ПП «Сфера-Пласт» щодо порушення Департаментом містобудування, архітектури, будівництва та житлово-комунального господарства Черкаської обласної державної адміністрації порядку проведення процедури закупівлі «ДК 021:2015 Будівельні роботи» [14]. Вищевказаним рішенням суб'єкту оскарження було відмовлено у задоволенні його скарги, адже скаржник наголошував на тому, що певна документація не була надана з технічних помилок. У зв'язку з тим, що він не проконтролював процес надходження документації на етапі проведення процедури закупівлі, відхилення його пропозиції замовником і відмова у задоволенні скарги органом оскарження є законними та обґрунтованими.

Отже, вищезазначене підтверджує доцільність функціонування адміністративного (тобто позасудового) захисту прав осіб у сфері публічних закупівель, що знаходить свій прояв у діяльності Постійно діючої адміністративної колегії АМКУ.

Про результати діяльності вказаного органу можуть свідчити дані АМКУ. Так, після кожного його (органу оскарження) засідання на офіційному сайті Антимонопольного комітету України висвітлюється інформація Постійно діючої Адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель щодо її діяльності. Зокрема, 07.06.2017 розглянуто 44 пункти порядку денного, в якому прийнято 42 рішення, з них: прийнято до розгляду – 19 скарг; залишено без розгляду – 6 скарг; відмовлено у задоволенні – 3 скарги; задоволено частково/повністю (встановлено порушень) – 12 скарг; припинено розгляд – 2 скарг; перенесено розгляд – 1 скарги; розглянуто – 1 лист ДП «Prozorro» щодо зміни статусу скарг [92].

Своєю чергою, 23.06.2017 розглянуто 43 пункти порядку денного, в якому прийнято 40 рішень, з них: прийнято до розгляду – 14 скарг; залишено без розгляду – 17 скарг; відмовлено у задоволенні – 1 скарги; задоволено частково/повністю (встановлено порушень) – 7 скарг; припинено розгляд – 1 скарги; перенесено розгляд – 3 скарг для отримання додаткової інформації [93]. Навіть такі виняткові статистичні дані вказують на важливість стадії адміністративного оскарження у сфері публічних закупівель. На жаль, наведені дані лише демонструють кількість розглянутих скарг, зміст же відповідних скарг та підстави залишення скарг без розгляду залишаються невідомими. Лише по закінченню розгляду скарги, коли вже винесено по ній рішення, зміст цього рішення публікується в архівах АМКУ щодо діяльності у сфері публічних закупівель. Тому немає можливості постадійно простежити всю процедуру розгляду скарг Адміністративною колегією. Звичайно, суб'єкти, які є сторонами розгляду скарги (учасник і замовник), можуть простежити цей процес, але, на нашу думку, повна відкритість розгляду скарг забезпечила б

більшу прозорість даної процедури, а також поінформованість інших суб'єктів, які лише потенційно можуть стати суб'єктом оскарження.

Аналіз рішень Адміністративної колегії з приводу відмови у розгляді скарги свідчить про наступні порушення у процедурі її подання, які полягають у: відсутності повного переліку документів, що мають одночасно подаватися зі скаргою; порушенні строків подачі скарги; відсутності оплати за подачу скарги (оплата права на оскарження); порушенні в оформленні скарги. Саме остання підстава у відмові від розгляду скарги найбільше є дискусійною. Це пояснюється відсутністю обґрунтованого висновку, який повинен був би надаватися Адміністративною колегією щодо роз'яснення положень невідповідності скарги визначеним процесуальним вимогам до зазначеного документа. Якби Адміністративна колегія, окрім лише кількісних характеристик, надавала хоча б інформацію про підстави відхилення скарг, то якість наступних скарг зросла б. Враховуючи те, що з прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII кількість скарг, які надходять до органу оскарження, збільшилась, то завдяки поінформованості про типові помилки та приведення конкретних прикладів ефективність функціонування органу б зросла. Як показує практика, сформована членами Адміністративної колегії у їхніх публічних виступах і роз'ясненнях, однією з нагальних проблем не лише оскарження процедур закупівель, а й загалом проведення цих процедур є необізнаність і некваліфікованість учасників та/або замовників, надання вказаної інформації органом оскарження є одним із важливих кроків до створення високоякісних процедур закупівель з висококваліфікованими фахівцями як з боку замовника, так і з боку учасників процедур публічних закупівель [143].

Отже, підводячи підсумок, можна стверджувати, що *адміністративна процедура розгляду скарг у сфері публічних закупівель є зовнішньо-адміністративною, спірною, заявною адміністративною процедурою та являє собою передбачену нормами адміністративного права сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій органом оскарження з метою захисту прав і*

законних інтересів осіб (суб'єктів оскарження), результатом яких є винесення відповідного рішення.

Особливості адміністративної процедури виражаються в тому, що вона: є різновидом деліктного процесу; має певну процесуальну форму; регламентується адміністративними процесуальними нормами; поширюється на публічну сферу дії; суб'єкти наділяються відповідними процесуальними правами та обов'язками і мають адміністративну правосуб'єктність; підставою її реалізації є скарга.

Адміністративна процедура за розглядом скарг у сфері публічних закупівель поділяється на три послідовні стадії: подача скарги суб'єктом оскарження, розгляд скарги суб'єктом оскарження та винесення рішення органом оскарження.

2.2. Стадії розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: класифікація та особливості правового регулювання

Подання скарги на результати проведення торгів під час здійснення публічних закупівель з метою недопущення порушень законодавства України є однією з гарантій забезпечення прав фізичних та юридичних осіб, які беруть участь у проведенні тендерів.

В Україні процедура оскарження публічних закупівель регламентована Законом України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [210], Господарським процесуальним кодексом України від 16.01.2003 № 436-IV [44] та Кодексом адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [103].

Неодноразово наголошувалось на тому, що суб'єкт, який брав участь у здійсненні публічних закупівель, має право подати скаргу, якщо вважає, що його права або інтереси були порушені. Однак, на практиці процедура

оскарження має багато проблем, які потребують вирішення, а законодавство – вдосконалення. Саме тому всебічне дослідження стадій розгляду АМКУ скарг дозволить детально проаналізувати адміністративну процедуру від моменту подачі скарги до прийняття АМКУ відповідного рішення, а також виявити неузгодженість норм, які регламентують відповідну процедуру, і запропонувати шляхи вдосконалення даної проблематики.

Передусім, варто зазначити, що підставою подачі скарги виступають певні дії або бездіяльність саме замовника. Про це зазначено в самому Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. Але які ж саме дії провокують подачу скарг на дії замовників? Проаналізувавши рішення АМКУ, зокрема рішення № 1-р від 17.01.2017 [200], № 79-р від 14.03.2017 [208], № 113-р від 23.03.2017 [195] і № 168-р від 20.04.2017 [207] можна стверджувати, що валова частина скарг стосується порушень законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу.

Однак, О. Шатковський та С. Яременко здійснили ґрунтовний аналіз існуючої закупівельної практики попередніх років і виділили наступні основні помилки й порушення замовників під час проведення процедур публічних закупівель, які в більшості випадків призводять до оскарження їхніх дій та, як наслідок, до відміни процедур:

- встановлення необґрунтованих кваліфікаційних вимог;
- недостатньо зважений підхід при встановленні критеріїв оцінки тендерних пропозицій (встановлення додаткових критеріїв для предметів закупівлі, які не мають складного чи специфічного характеру), визначення необґрунтованої значимості окремих критеріїв;
- необґрунтоване ускладнення та завищення технічних вимог;
- некоректне визначення технічних специфікацій, посилення на конкретну торгову марку (без зазначення можливості поставки аналогічної продукції інших виробників);

- порушення встановлених законодавством процедурних строків здійснення закупівель (наприклад строків оцінки і порівняння, тощо) [256, с. 76].

Зазначені дії можуть створювати дискримінаційні умови для учасників проведення публічних закупівель або вказувати на корупційні прояви під час проведення тендерів і змову між замовником й конкретним учасником. Про системний характер порушень замовниками законодавства з питань закупівель зазначено у звіті Рахункової палати [86]. Аналіз порушень законодавства України у сфері державних закупівель, виявлених Рахунковою палатою під час проведення 24 контрольних заходів у 2015–2016 роках, засвідчив, що замовниками торгів - розпорядниками державних коштів допускаються численні зловживання при проведенні тендерних процедур. Загалом Рахунковою палатою встановлено правопорушень у цій сфері на 326 298,56 тис. грн, здебільшого це уникнення замовниками застосування законодавства про державні (публічні) закупівлі шляхом поділу предмета закупівлі на частини [163].

Даними, що можуть свідчити про ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель, можуть бути:

- 1) інформація, оприлюднена в електронній системі закупівель;
- 2) інформація, що міститься в єдиних державних реєстрах;
- 3) інформація в базах даних, відкритих для доступу центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю;
- 4) дані органів державної влади, підприємств, установ, організацій, що можуть бути отримані органами фінансового контролю у порядку, встановленому законом [163].

При цьому варто звернути увагу на вищевказану Директиву Ради «Про узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів про закупівлю товарів та робіт за державні кошти» від 21.12.1989

(89/665/ЄЕС) [57, 59], в межах якої визначаються загальні положення оскарження процедур публічних закупівель, які тим чи іншим чином деталізуються в межах національного законодавства кожної країни-учасниці. Вона визначає, що при накладанні санкцій на замовника при виявленні порушень повинні бути враховані положення нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель та індивідуалізований підхід до суб'єкта порушення процедури закупівель (тобто, на аналіз характеру вчиненого порушення процедури публічних закупівель, особу порушника, форму вини, вартість отриманих збитків тощо).

Тому, щоб уникнути процесу оскарження процедури закупівлі загалом і настання для замовника негативних наслідків у вигляді притягнення до юридичної відповідальності, замовнику необхідно діяти відповідно до норм законодавства, насамперед Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, чітко обґрунтовувати свої кваліфікаційні, технічні вимоги та критерії оцінки, а також дотримуватись визначених законодавством строків. Недотримання вказаних дій може призвести до подачі скарги суб'єктом оскарження, який вважає, що його права та законні інтереси при цьому були порушені.

«Запуском» механізму оскарження є прийняття органом оскарження до розгляду скарги. Скаргу до органу оскарження у сфері публічних закупівель можна визначити як офіційну електронну заяву до органу оскарження про незаконні чи неправомірні дії замовника з вимогою припинення вчинення вказаних дій та/або поновлення порушених прав і законних інтересів. З огляду на зазначене виділимо такі основні ознаки скарги до органу оскарження:

- офіційність. Скарга повинна містити чітко визначену законодавством інформацію, зокрема найменування замовника рішення, дії або бездіяльність якого оскаржуються; ім'я (найменування), місце проживання (місцезнаходження) суб'єкта оскарження; підстави подання скарги та іншу інформацію, визначену частиною першою ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII;

- електронна форма. Скарга подається в електронному вигляді у формі електронного документа через електронну систему закупівель, після чого вона автоматично вноситься до реєстру скарг, де формується її реєстраційна картка;

- скарга подається до спеціального органу оскарження. Органом оскарження виступає Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, а також суди (наприклад, скарги щодо укладених договорів про закупівлю розглядаються в судовому порядку) [210];

- скарга повинна обов'язково містити посилання на порушення процедури закупівлі або прийняті рішення, дії чи бездіяльність замовника, фактичні обставини, що це можуть підтверджувати, а також обґрунтування наявності порушених прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи [210];

- у скарзі мають бути чітко та правильно сформульовані вимоги, щоб домогтися позитивної результативності.

Враховуючи наведені ознаки, а також норми Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, можна виокремити наступні класифікації скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель:

Залежно від суб'єкта, дії якого оскаржуються:

1. Скарги на рішення замовника публічних закупівель.
2. Скарги на рішення Антимонопольного комітету.

Названі види можна розглядати як послідовні, адже у своїй площині вони розміщені «ланцюгом», який розкриває всю процедуру оскарження у сфері публічних закупівель. Учасник процедури закупівлі подає скаргу до Антимонопольного комітету України як органу оскарження. Той, своєю чергою, розглядає скаргу, що надійшла, та виносить по ній певне рішення. Суб'єкт оскарження може бути не згоден з винесеним рішенням, у такому

випадку він подає скаргу (а точніше – позов) до суду. При цьому варто пам'ятати, що згідно зі ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель. Крім того, суб'єктам оскарження необхідно знати, що скарги щодо укладених договорів про закупівлю розглядаються в судовому порядку.

Залежно від етапу здійснення публічних закупівель:

1. Скарги, що подаються суб'єктом оскарження до закінчення строку, встановленого для подання тендерних пропозицій.

2. Скарги, що подаються суб'єктом оскарження після оцінки пропозицій учасників замовником.

3. Скарги, що подаються суб'єктом оскарження після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним вимогам, визначеним у тендерній документації, а також визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям.

Введення даної класифікації є важливою з декількох причин. По-перше, так як скарги розмежовані залежно від етапу, то і підстави їх подачі до органу оскарження будуть відрізнятися. Наприклад, скарги, що подаються суб'єктом оскарження до закінчення строку, встановленого для подання тендерних пропозицій, стосуються як тендерної документації, так і прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, в той час як скарги, що подаються суб'єктом оскарження після оцінки пропозицій учасників, і скарги, що подаються суб'єктом оскарження після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним вимогам, визначеним у тендерній документації, а також визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям стосуються виключно прийнятих рішень замовником. По-друге, вона має важливе процесуальне значення, адже в кожному виді скарг зазначеної класифікації передбачені різні строки, саме тому розмежування скарг дозволить чітко визначити, яка скарга подається у який строк.

Отже, розмежування скарг залежно від етапу здійснення публічних закупівель дозволить учасникам публічних закупівель, права яких були порушені, подати необхідну інформацію до органу оскарження в строки, які вимагає законодавець, і здійснити інші дії, необхідні для доведення до органу оскарження порушень у сфері публічних закупівель.

Залежно від підстав подачі скарги бувають:

1. Ті, що оскаржують процедуру товарів або послуг.
2. Ті, що оскаржують процедуру закупівлі робіт.

Причиною виокремлення скарг, що оскаржують процедури закупівлі робіт, від скарг, що оскаржують процедури товарів і послуг, є різний розмір оплати за подання скарги. Суб'єкт оскарження, подаючи скаргу до органу оскарження, повинен знати під час якої саме публічної закупівлі його права та законні інтереси були порушені, тому що залежно від того, були це закупівлі товарів, робіт чи послуг, він повинен буде сплатити певну грошову суму за подачу скарги, а так як ця сума різниться між собою, ми вважаємо за доцільне ввести вказану класифікацію. Розуміння того, яка процедура публічних закупівель є підставою для скарги, суб'єкт оскарження зможе здійснити плату за подачу скарги у визначених законодавством розмірах і прискорити процес прийняття його скарги органом оскарження до розгляду. Адже однією з типових помилок при подачі скарги до органу оскарження є саме неоплатність (становлять 80 % залишених без розгляду скарг) [143], тому введення зазначеної класифікації матиме велике практичне значення. Підтвердженням цього можуть виступати статистичні дані, проаналізовані Рахунковою палатою у 2015–2016 роках. Так, у 2015 році надійшло 1342 скарги, з них належним чином оплачено 1291 [86, с. 32].

Отже, скарга є ключовим елементом процесу оскарження. Вона має виключне значення на кожному з етапів її розгляду, а тому суб'єкт оскарження при складанні скарги поряд з вимогами законодавця повинен враховувати названі класифікації, щоб ефективно, якісно та швидко захистити свої права та законні інтереси.

Нагадаємо, що адміністративна процедура за розглядом скарг у сфері публічних закупівель поділяється на три послідовні стадії. Зокрема: перша стадія – подача скарги суб'єктом оскарження, яка поділяється на: стадію прийняття скарги до розгляду та стадію залишення скарги без розгляду; друга стадія – розгляд скарги суб'єктом оскарження; третя стадія – винесення рішення органом оскарження.

Варто підкреслити, що в рамках дисертаційного дослідження розглядається лише процедура надпорогових публічних закупівель, яка регламентована Законом України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, залишаючи поза увагою допорогові, порядок здійснення яких визначено Наказом ДП «Зовнішторгвидав України» «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель» від 13.04.2016 № 35 [177].

Допорогові закупівлі – це закупівлі, загальна запланована сума яких складає менше ніж 200 тис. грн для товарів і послуг та 1,5 млн грн для робіт. При цьому, мінімальна сума, з якої рекомендують проводити закупівлі, становить 3 тис. грн [75].

Надпорогові закупівлі – це закупівлі, загальна запланована сума яких дорівнює або перевищує 200 тис. грн, а робіт - 1,5 млн грн [210].

Відповідно до Наказу ДП «Зовнішторгвидав України» «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель» органом оскарження в допорогових закупівлях є Комісія з розгляду звернень, що складається з представників громадськості, рішення якої мають рекомендаційний характер для учасників, а розгляд скарги не зупиняє процесу проведення торгів. Відповідно, АМКУ не розглядає скарги по допорогових закупівлях і керується ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі».

Детально зупинимось на кожній із стадій розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Стадія I «Подача скарги суб'єктом оскарження»

Насамперед скарга до органу оскарження подається лише учасниками, з якими не було укладено догорів про закупівлю у формі електронного документа через електронну систему закупівель, яка автоматично вноситься до реєстру скарг з подальшим формуванням її реєстраційної картки.

Реєстраційна картка і відповідна скарга оприлюднюється на веб-порталі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України й повинні містити інформацію, визначену абзацами другим і третім частини першої ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [210]. Також до скарги додаються документи і матеріали в електронній формі, які підтверджують порушення процедури закупівлі або неправомірність рішень, дій чи бездіяльності замовника.

Зазначена процедура прийняття скарги до розгляду має певні недоліки, які можуть створювати перешкоди під час відстоювання своїх прав і законних інтересів особою. Дійсно, закон передбачає право на подачу скарги лише безпосереднім учасником тендеру, тим самим унеможливаючи подачу скарги іншими суб'єктами.

Згідно з пунктом 27 частини першої ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» суб'єктом оскарження в органі оскарження є фізична чи юридична особа, яка звернулася до органу оскарження з метою захисту своїх прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи [210]. Аналізуючи зазначене визначення, варто підкреслити, що громадські спостерігачі та будь-які інші особи при виявленні ними порушень процедури закупівель не зможуть подати відповідну скаргу, адже вони не є суб'єктами оскарження. Тому пропонуємо внести зміни до пункту 27 частини першої ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» та сформулювати визначення суб'єкта оскарження в органі оскарження наступним чином:

«Суб'єкт оскарження в органі оскарження – фізична чи юридична особа, яка звернулася до органу оскарження з метою захисту своїх або

іншого суб'єкта прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси будь-кого з учасників відповідної процедури». Тобто, суб'єктом оскарження може бути будь-яка фізична або юридична особа, яка виявила правопорушення незалежно від її участі в конкретній процедурі публічних закупівель.

Однак визначення кола суб'єктів оскарження не є єдиною проблемою на етапі подачі скарги до органу оскарження. Як наголошувалось вище, дискусійною є позиція законодавця щодо покладення на суб'єкта оскарження обов'язку обґрунтувати подачу скарги і додати до неї документи й матеріали, які підтверджують порушення процедури закупівлі або неправомірність рішень, дій чи бездіяльності замовника.

Визначені законодавством вимоги суперечать презумпції правомірності правової позиції громадянина, яка є однією з ключових в адміністративному процесі. Вона полягає, насамперед у тому, що правова позиція громадянина, котрий подає скаргу, має вважатися правомірною доти, доки інше не буде встановлено рішенням органу (посадової особи), компетентного розглядати скаргу по суті. Інакше кажучи, презумується, що наявні підстави для подання скарги, конкретне право громадянина порушено конкретними діями або бездіяльністю певного органу або посадової особи, має місце порушення ними вимог правових норм [6, с. 485-486]. Також варто зазначити, що права та обов'язки щодо доведення правомірності правової позиції громадянина (тобто, суб'єкта оскарження) повинні бути пропорційно розподілені між: громадянином, який подав скаргу (суб'єкт оскарження); органом, що розглядає скаргу (Колегія) та суб'єктом (замовником публічних послуг), дії чи бездіяльність якого оскаржуються.

Отже, законодавство не повинно перекидати весь масив доказування на особу, що подає скаргу, а передбачати підстави, з яких суб'єкт має право подати скаргу та забезпечити процес так званого розслідування під час

розгляду скарги органом оскарження. Крім того, суб'єкт, на дії або бездіяльність якого скарга була подана, повинен також подавати власні докази на будь-якому етапі процесу оскарження, визнавати свою вину або заперечувати скаргу, вчиняти інші дії.

Наступною, однак, не менш важливою, є проблема оплатності скарги, адже відповідно до частини першої ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII до скарги додається документ про здійснення оплати за подання скарги до органу оскарження [210].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення розміру плати за подання скарги» від 23.03.2016 № 291 за подання скарги до органу оскарження справляється плата в таких розмірах: 5 тис. грн - у разі оскарження процедури закупівлі товарів або послуг; 15 тис. грн - у разі оскарження процедури закупівлі робіт [170]. Плата зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України. Варто наголосити на тому, що більшість скарг, які наразі подані до АМКУ, не оплачені. Це пов'язано з тим, що суб'єкти оскарження непоінформовані належним чином про зміст і форму оскарження, або не мають відповідної юридичної освіти. Ще однією проблемою неоплатності виступає неможливість суб'єкта оскарження здійснити вказану плату у зв'язку з матеріальним становищем, насамперед, це стосується суб'єктів малого та середнього бізнесу, які не мають необхідних прибутків, щоб здійснити оплату за подачу скарги. А враховуючи те, що скарги, які подані до АМКУ, але не оплачені, залишаються без розгляду. Тим самим суб'єкти власноруч обмежують свої права, адже не прийняті колегією скарги не зупиняють електронні аукціони або укладення договору закупівлі (чи дій, пов'язаних з ним). А от при прийнятті скарги АМКУ у будь-якому разі укладення договору про закупівлю під час оскарження забороняється.

Вважаємо, що оплата скарги суб'єктом оскарження потребує правового урегулювання, адже повинна залежати від його матеріального становища, пільгових умов, а також результатів розгляду скарги. Наприклад, у разі відмови у задоволенні скарги, залишення її без розгляду або припинення розгляду

скарги суб'єкту оскарження поверталось б 50 % сплаченої ним суми. Крім того, зазначався б перелік суб'єктів, для яких передбачено пільгові умови разом з необхідними підставами і документами, що їх підтверджують.

Після подачі скарги та внесення її до реєстру скарг, вона, разом з реєстраційною карткою та всіма супровідними документами автоматично надсилається до АМКУ та замовнику.

З приводу строків подання скарги, то законодавством закріплено декілька їх різновидів стосовно кожного виду скарг. У частині другій ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» наголошується, що скарги можуть стосуватися:

- по-перше, тендерної документації та/або прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, що відбулися до закінчення строку;

- по-друге, прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, які відбулися після оцінки пропозицій учасників;

- по-третє, прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, які відбулися після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним вимогам, визначеним у тендерній документації, та визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям [210].

Відповідно до кожної з них застосовуються різні строки. Зокрема, законодавством визначені такі:

- до скарги першого виду строк обчислюється з моменту оприлюднення оголошення про проведення торгів, але не пізніше ніж за чотири дні до дати, установленої для подання тендерних пропозицій;

- до другого виду – протягом 10 днів з дня оприлюднення на веб-порталі Мінекономрозвитку повідомлення про намір укласти договір, але до дня укладення договору про закупівлю;

- до третього виду – протягом п'яти днів з дня оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу протоколу розгляду тендерних пропозицій [48; 210].

На нашу думку, вказані строки повинні бути уніфіковані та збільшені, адже найчастіше особи, які подають скарги та беруть участь у публічних закупівлях, виконують цю діяльність як допоміжну, поряд із основною, а тому не мають змоги стежити та адекватно оцінювати всі процеси, пов'язані з перебігом процедури публічних закупівель. Дійсно, далеко не всі суб'єкти, які беруть участь у публічних закупівлях, у своєму штаті мають висококваліфікованих спеціалістів, які займаються публічними закупівлями. Тому, поряд із несплатою сум за подання скарги не менш часто відбувається пропущення цих строків. Однак, якщо при несплаті скарга залишається без розгляду до моменту, поки плата не буде здійснена, у випадку із порушенням строків, скарга автоматично не приймається системою електронних закупівель [210].

Враховуючи викладене, вважаємо за доцільне ввести єдині строки щодо всіх видів скарг – це 10 днів з моменту оприлюднення на веб-порталі Мінекономрозвитку відповідної інформації. Таким чином, це полегшить процедуру оскарження для суб'єктів, які подають скарги. Але варто враховувати, що зі збільшенням строків оскарження, збільшиться і кількість поданих скарг щодо яких АМКУ повинен буде прийняти відповідні рішення.

Орган оскарження розміщає в системі електронних закупівель рішення про прийняття скарги до розгляду із зазначенням дати, часу і місця розгляду скарги або обґрунтоване рішення про залишення скарги без розгляду, або рішення про припинення розгляду скарги у строк, який не повинен перевищувати трьох робочих днів з дня внесення скарги до реєстру скарг. Після чого система електронних закупівель автоматично оприлюднює прийняті органом оскарження рішення на веб-порталі Уповноваженого органу та розсилає повідомлення суб'єкту оскарження і замовнику [210].

Стадія подачі скарги суб'єктом оскарження включає два підвиди. В першому випадку орган оскарження приймає скаргу до розгляду, в цьому випадку процес оскарження рухається до наступного етапу – безпосереднього розгляду скарги з подальшим винесенням рішення по ній. В іншому – скарга

залишається без розгляду або орган оскарження приймає рішення про припинення розгляду скарги.

Законодавець визначив вичерпний перелік підстав залишення скарги без розгляду. Зокрема, орган оскарження залишає скаргу без розгляду в разі, якщо:

- суб'єкт оскарження подає скаргу щодо того самого порушення, у тій самій процедурі закупівлі та з тих самих підстав, що вже були предметом розгляду органу оскарження і щодо яких органом оскарження було прийнято відповідне рішення;

- скарга не відповідає вимогам законодавства про публічні закупівлі;

- суб'єктом оскарження не внесено плату, передбачену частиною першою ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII;

- замовником відповідно до вищевказаного Закону усунуто порушення, зазначені в скарзі [210].

Також орган оскарження уповноважений прийняти рішення про припинення розгляду скарги, якщо скаргу відкликано суб'єктом оскарження або замовником прийнято рішення про відміну торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, відміну переговорної процедури, крім випадку оскарження будь-якого з цих рішень [210].

Отже, перша стадія процедури оскарження у сфері публічних закупівель потребує вдосконалення та, зокрема, передбачає:

- розширення переліку суб'єктів оскарження;

- введення залежності оплати за подачу скарги від матеріального становища суб'єкта оскарження, а також наявність передбачених законодавством пільгових умов для окремих категорій суб'єктів;

- перегляд строків подачі скарги та їх збільшення до 10-ти днів для всіх видів скарг.

Стадія II «Розгляд скарги суб'єктом оскарження»

Початком розгляду скарги вважається дата оприлюднення в електронній системі закупівель реєстраційної картки скаржника. Саме з цього моменту починається безпосередній розгляд скарги Постійно діючою адміністративною

колегією, що становить 15 робочих днів. Порівнюючи з попередніми строками розгляду, які становили 30 днів [186], можна простежити оперативність розгляду скарги та прийняті по ній рішення.

Законодавець визначає участь у розгляді скарги як суб'єкта оскарження, так і замовника правом, а не обов'язком. Також передбачає застосування телекомунікаційних систем в інтерактивному режимі реального часу. При цьому розгляд скарги є відкритим – тобто, усі бажаючі можуть бути присутні на розгляді й використовувати засоби фото-, відео- та звукозапису [210]. Однак на офіційному сайті АМКУ не визначено інформацію щодо початку розгляду конкретної справи. Тобто особи, які не брали участь у процедурі публічної закупівлі щодо якої було прийнято до розгляду скаргу органом оскарження, не можуть знати точної дати і часу розгляду скарги. Дійсно, аналізуючи офіційний сайт АМКУ, зокрема розділ «Діяльність у сфері публічних закупівель», можна зробити висновок, що Колегія на широкий загальний розголошує лише кінцеві результати і статистичні дані своєї діяльності. Так, «Інформація щодо рішень органу оскарження у сфері публічних закупівель» визначає лише конкретні факти, без будь-яких подробиць і протоколу розгляду скарг. Наприклад, залишено без розгляду скаргу ТОВ «Українська промислово-логістична група Зиск» щодо порушення Центром медичної реабілітації та санаторного лікування «Пуща-Водиця» законодавства під час проведення закупівлі – «М'ясо свійської птиці, свіже чи охолоджене» за державні кошти у зв'язку з усуненням порушення. Або інший приклад, за результатами розгляду скарги ТОВ «Вог Аеро Джет» щодо порушення Філією «Центр забезпечення виробництва» ПАТ «Укрзалізниця» законодавства під час проведення закупівлі – «Дизельне паливо - 3 лоти» за державні кошти Колегією прийнято рішення відмовити скаржнику в задоволенні скарги [94].

Аналізуючи статистичні дані з цього приводу, слід зазначити, що за результатами розгляду скарг Комітетом у 2015 році прийнято 2388 рішень, з них відмовлено у задоволенні за 337 скаргами; задоволено повністю – 30; задоволено частково – 464; повернуто без розгляду – 0; прийнято до розгляду – 1092; припинено розгляд – 216 скарг [86, с. 32]. У 2016 році за результатами

розгляду скарг АМКУ прийнято 3426 рішень, з них відмовлено у задоволенні 309 скарг; задоволено повністю – 69; задоволено частково – 539; повернуто без розгляду – 0; прийнято до розгляду – 1117; припинено розгляд – 327 скарг [264]. За даними АМКУ, засідань колегій з публічних і державних закупівель у 2016 р. проведено на 26 % більше, ніж у 2015 р. При цьому скарг щодо процедур проведення публічних і державних закупівель подано на 129 %, а рішень прийнято на 92 % більше, ніж роком раніше [241].

У зв'язку з цим, пропонуємо створити окрему сторінку в розділі «Діяльність у сфері публічних закупівель», яка б регламентувала та відображала протоколи діяльності розгляду кожної скарги, а також наперед визначала місце і час розгляду конкретної скарги. Це б забезпечило право бажаючих і зацікавлених осіб, які не є учасниками торгів й не виступають сторонами у процесі оскарження, бути присутніми на розгляді скарги. Крім того, це б більшою мірою забезпечило б реалізацію принципу публічності розгляду скарги про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Наступним кроком при розгляді скарги є призупинення будь-яких дій, пов'язаних з подальшим процесом закупівлі. У законодавстві закріплено, що після прийняття скарги до розгляду електронна система закупівель автоматично призупиняє початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі [210]. Також починають діяти обмеження щодо діяльності замовника – йому заборонено вчиняти будь-які дії та приймати будь-які рішення щодо закупівлі, у тому числі укладення договору про закупівлю, крім дій, спрямованих на усунення порушень, зазначених у скарзі. У разі усунення замовником порушень, зазначених у скарзі, замовник протягом одного робочого дня з моменту усунення порушення повинен повідомити про це орган оскарження та розмістити в електронній системі підтвердження. У будь-якому разі укладення договору про закупівлю під час оскарження забороняється [210]. Вказані заборони є правовою гарантією захисту прав і законних інтересів не лише особи скаржника, а й інших учасників процедури публічних закупівель.

Однак, прийняття до розгляду скарги є також передумовою зупинення строків, що також є однією з гарантій захисту прав та інтересів інших учасників публічної закупівлі. Законом України «Про публічні закупівлі» визначено, що розгляд скарги зупиняє перебіг строків для укладення договору про закупівлю між замовником та учасником, який визнаний переможцем, і строків для укладення договору про закупівлю за результатом застосування переговорної процедури закупівлі. Перебіг цих строків продовжується з дня, наступного за днем прийняття рішення органом оскарження за результатами розгляду скарги, рішення про припинення розгляду скарги або рішення про залишення скарги без розгляду [210].

У разі прийняття рішення про відмову в задоволенні скарги, про припинення розгляду скарги або рішення про залишення її без розгляду, не раніше ніж за два дні з дня розміщення такого рішення в електронній системі закупівель, вона (електронна система закупівель) визначає дату й час проведення електронного аукціону та розсилає повідомлення усім особам, які подали тендерні пропозиції [210].

Враховуючи те, що ця система повністю електронізована, можуть виникнути певні технічні помилки під час завантаження інформації або розміщення необхідних даних до електронної системи закупівель. Так, АМКУ постійно звертався до ДП «Prozorro» з повідомленнями про наявні проблеми (Листи від 29.07.2016 № 20-29/04-69-пз; від 08.08.2016 № 20-29/07-86-пз; від 23.08.2016 № 20-29.3/01-139-пз) [86, с. 34].

Аналіз показав, що були виявлені помилки в алгоритмі виконання команд, які забезпечують функціонування кабінету органу оскарження та можливість активізації виконання програмним модулем рішень органу оскарження, зокрема:

- неможливість завантаження примірників рішень у форматі «pdf»;
- неможливість розблокування торгів після прийнятого органом оскарження рішення у зв'язку з нефункціонуванням відповідних кнопок (залишення без розгляду, припинення тощо);

- проблема зі скаргами, які за незрозумілим алгоритмом «дрейфують» між папками в кабінеті оскарження, наприклад: нові папки виявляються розміщеними в папці «Скасовані», після чого до прийняття рішення органу оскарження переходять до папки «Нові скарги»;

- скарги, відкликані скаржником, з'являються у папці «Прийняті до розгляду» та «Скасовані» або переміщуються туди з папки «Нові скарги» [86, с. 34-35].

Зазначені технічні помилки перешкоджають нормальній діяльності органу оскарження, що призводить до затягування процесу розгляду скарг, що, відповідно, затримує проведення замовником торгів із незалежних від органу оскарження підстав. Тому питання технічної відповідності потребує окремої уваги з боку кваліфікованих спеціалістів з метою усунення помилок і підвищення ефективності діяльності АМКУ.

Орган оскарження за результатами розгляду справи уповноважений:

- приймати рішення про встановлення або відсутність порушень процедури закупівлі та про заходи, що повинні вживатися для їх усунення, зокрема зобов'язати замовника повністю або частково скасувати свої рішення, надати необхідні документи, роз'яснення, усунути будь-які дискримінаційні умови (у тому числі ті, що зазначені в технічній специфікації, яка є складовою частиною тендерної документації);

- приводити тендерну документацію у відповідність з вимогами законодавства, або за неможливості виправити допущені порушення відмінити процедуру закупівлі [210].

Отже, друга стадія характеризується оперативністю та швидкістю розгляду скарг, однак, у процесі цього розгляду можуть виникати проблеми, які не завжди залежать від органу оскарження, суб'єкту оскарження або замовника. Ці проблеми виникають із суто технічного боку та потребують залучення фахівців комп'ютерної сфери, а також удосконалення офіційного сайту АМКУ у межах розділу «Діяльність у сфері публічних закупівель».

Стадія III «Винесення рішення органом оскарження»

Завершальною стадією розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель є винесення рішення по ній.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» рішення за результатами розгляду скарг приймаються органом оскарження виключно на його засіданнях, де він розглядає скаргу та приймає рішення на її підставі в межах одержаної за скаргою інформації та інформації, розміщеної в електронній системі закупівель [210]. Тобто, орган оскарження не може виходити за межі, встановлені законодавцем під час розгляду скарги. Він керується лише тією інформацією, яку безпосередньо надав скаржник або яка розміщена в «Prozorro». Водночас, він може перевіряти тендерну документацію та пропозиції всіх учасників, а також давати оцінку діям замовника під час проведення процедури закупівлі. Так, Адміністративна колегія в праві визначити чи було здійснено порушення під час проведення закупівлі. Серед таких правопорушень домінують неправомірне відхилення учасника торгів і неправомірне визначення переможця.

Бувають випадки, коли при розгляді скарг Колегія потребує більш глибоких знань з певного питання або спеціалізованої допомоги, тому перед винесенням рішення вона з метою отримання більш точної інформації та консультування може залучати експертів, спеціалістів і представників державних органів (за погодженням з керівниками державних органів), які не можуть бути пов'язаними особами та володіють спеціальними знаннями, необхідними для професійного та неупередженого розгляду скарги [210]. Аналогічним правом наділені як суб'єкт оскарження, так і замовник. Висновки спеціалістів, експертів і представників державних органів долучаються до матеріалів справи про розгляд скарги та оприлюднюються в електронній системі закупівель.

Після розгляду скарги орган оскарження приймає обґрунтоване рішення, яке виносить прилюдно. У цьому рішенні зазначаються: висновок органу оскарження про наявність або відсутність порушення процедури закупівлі; висновок органу оскарження про задоволення скарги повністю чи частково або

про відмову в її задоволенні; підстави та обґрунтування прийняття рішення; у разі якщо скаргу задоволено повністю або частково - зобов'язання усунення замовником порушення процедури закупівлі та/або відновлення процедури закупівлі з моменту попереднього законного рішення чи правомірної дії замовника [210]. Крім того, законодавець визначає структуру рішення Колегії та передбачає, що воно повинно містити таку інформацію: найменування органу оскарження; короткий зміст скарги; мотивувальну частину рішення; резолютивну частину рішення; строк оскарження рішення. Строками оприлюднення зазначеного рішення є один робочий день – для надання інформації в електронній системі закупівель резолютивної частини рішення та три робочі дні – оприлюднення повного тексту рішення. Рішення за результатами розгляду скарги відразу після розміщення в електронній системі автоматично оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу і надсилається суб'єкту оскарження та замовнику [210].

Рішення Антимонопольного комітету України набирає чинності з дня прийняття та є обов'язковим для виконання замовниками й особами, яких вони стосуються.

Аналізуючи рішення Антимонопольного комітету України, в межах яких реалізується юрисдикційна складова діяльності центрального органу державної влади, слід виокремити наступний перелік порушень законодавства у сфері публічних закупівель, які є підставою для подання скарги і санкції за них. Під час розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, Антимонопольний комітет України *приймає наступні рішення.*

1. Накладає штрафи за такі порушення:

1.1. вчинення порушення, передбаченого п. 13 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді неподання інформації на вимогу державного уповноваженого Антимонопольного комітету України від 19.04.2016 № 127-26/09-4009 у встановлений ним строк (*Рішення № 1-р від 17.01.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу»* [200]);

1.2. порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченої п. 2 ст. 50 та п. 7 частини другої ст. 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним становищем на ринку розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами) на території здійснення ліцензованої діяльності в територіальних межах міста Києва (*Рішення № 1-р/тк-тв від 08.02.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [201]*);

1.3. зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку:

1.3.1. порушення, передбачене п. 2 ст. 50, частиною першою ст. 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку спеціалізованих послуг аеропорту «Бориспіль» шляхом вчинення дій, що могли призвести до обмеження конкуренції на ринках наземного обслуговування на території державного підприємства міжнародний аеропорт «Бориспіль», які полягали в необґрунтованій відмові в погодженні заявок на отримання сертифіката відповідності на здійснення аеропортової діяльності та зволіканні під час погодження внутрішньої документації товариству з обмеженою відповідальністю «Інтеравіа», необхідної для отримання сертифіката відповідності на здійснення аеропортової діяльності [13];

1.3.2. порушення, передбачене п. 2 ст. 50, частиною першою ст. 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку спеціалізованих послуг аеропорту «Бориспіль» шляхом вчинення дій, які полягають у встановленні плати за користування інфраструктурою аеропорту на необґрунтованому рівні та призвели до ущемлення інтересів інших суб'єктів господарювання, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку (*Рішення № 13-р від 24.01.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції» [206]*);

1.4. порушення, передбачене п. 12 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді здійснення концентрації шляхом опосередкованого, через інвестиційні фонди, придбання акцій компанії «WarriorMetCoal, LLC» (м. Вілмінгтон, США), що забезпечує перевищення 25 % голосів у вищому органі управління компанії, без отримання відповідного дозволу органів Антимонопольного комітету України, наявність якого необхідна (Рішення № 48-р від 16.02.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [202]);

1.5. порушення, передбачене п. 13 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді неподання інформації Антимонопольному комітету України на вимогу державного уповноваженого Антимонопольного комітету України від 15.07.2016 № 143-29/04-7512 у встановлений ним строк (Рішення № 49-р від 16.02.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [203]);

1.6. порушення, передбачене п. 14 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді подання інформації в неповному обсязі Антимонопольному комітету України на вимогу державного уповноваженого Антимонопольного комітету України від 19 січня 2016 року № 20-29/06-420 у встановлений ним строк (Рішення № 80-р від 14.03.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [204]).

1.7. порушення, передбачене п. 12 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді здійснення концентрації шляхом опосередкованого [через компанію «Clariant Corporation» (м. Нью-Йорк, Сполучені Штати Америки)] придбання активів компанії «Champion Technologies, Inc.» (м. Х'юстон, Сполучені Штати Америки), що забезпечують можливість здійснення діяльності з надання послуг забезпечення спеціальними хімікатами нафтовидобувної та газовидобувної галузей, без отримання відповідного дозволу органів Антимонопольного комітету України, наявність якого необхідна (Рішення № 110-р від 23.3.2017 «Про порушення

законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [205]).

1.8. порушення, передбачене п. 14 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді подання інформації в неповному обсязі Антимонопольному комітету України на вимогу Голови Антимонопольного комітету України від 23.12.2015 № 20-26.13/01-12839 у встановлений ним строк (Рішення № 134-р від 04.04.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [196]);

1.9. порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбачене пунктом 7 частини другої ст. 13 та пунктом 2 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку виготовлення карток студентських (учнівських) квитків шляхом створення перешкод доступу на ринок іншим суб'єктам господарювання (Рішення № 142-р від 06.04.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [197]);

1.10. порушення, передбачене п. 12 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді створення товариства з обмеженою відповідальністю «ХПП Добронадіївське» (с. Добронадіївка, Олександрійський р-н, Кіровоградська обл., ідентифікаційний код юридичної особи 35622956) без отримання відповідного дозволу органів Антимонопольного комітету України, наявність якого необхідна (Рішення № 168-р від 20.04.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [207]);

1.11. порушення, передбачене п. 12 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді створення товариства з обмеженою відповідальністю «Світловодський річковий термінал» (м. Світловодськ, Кіровоградська обл., ідентифікаційний код юридичної особи 38066005) без отримання відповідного дозволу органів Антимонопольного комітету України, наявність якого необхідна (Рішення № 169-р від 20.04.2017 «Про порушення

законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу» [198]);

1.12. порушення, передбачене п. 12 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді здійснення концентрації шляхом придбання акцій компанії «E.ON E&P Norge AS» (м. Ставангер, Норвегія), що забезпечує перевищення 50 % голосів у вищому органі управління компанії, без отримання відповідного дозволу органів Антимонопольного комітету України, наявність якого необхідна (*Рішення № 191-р від 04.05.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу»* [199]).

2. Надає дозволи на узгоджені дії:

2.1. Рішення № 1-р/тк від 12.01.2017 «Про надання дозволу на узгоджені дії»;

2.2. Рішення № 4-р від 19.01.2017 «Про надання дозволу на узгоджені дії».

3. Надає дозволи на концентрацію:

3.1. Рішення № 2-р від 19.01.2017 «Про надання дозволу на концентрацію»;

3.2. Рішення № 2-р/тк від 12.01.2017 «Про надання дозволу на концентрацію».

4. Перевіряє рішення адміністративних колегій:

4.1. Рішення № 26-р від 07.02.2017 «Про перевірку рішення адміністративної колегії Львівського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 19.06.2015 № 47 р/ку справи № 2-01-32/2015»;

4.2. Рішення № 27-р від 07.02.2017 «Про перевірку рішення адміністративної колегії Харківського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 21.04.2016 № 44-р/к у справі № 3/01-79-15».

5. Надає попередні висновки:

5.1. Рішення № 1-пв від 26.01.2017 «Про надання попередніх висновків»;

5.2. Рішення № 1-пв/тк від 12.01.2017 «Про надання попередніх висновків».

6. Надає роз'яснювальні роз'яснення:

6.1. Рекомендаційні роз'яснення № 5-рр від 11.11.2017 «Про надання висновків щодо кваліфікації дій»;

6.2. Рекомендаційні роз'яснення № 6-рр від 11.11.2017 «Про надання висновків щодо кваліфікації дій».

7. Приймає рішення про закриття провадження у справі:

7.1. Рішення № 21-р від 26.01.2017 «Про закриття провадження у справі № 126-26.13/106-14»;

7.2. Рішення № 22-р від 31.01.2017 «Про закриття провадження у справі № 129-26.13/234-14»;

7.3. Рішення № 191-р від 04.05.2017 «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу».

Особливістю порядку оскарження у АМКУ є те, що його рішення може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель [210]. Тобто, процес оскарження у Колегії може бути як одним із етапів більш широкої процедури оскарження, так і завершаючою сходиною цієї процедури. В даному випадку все залежить від рішення, яке прийняв орган оскарження, та від задоволення вимог суб'єкта оскарження та/або замовника. Однак, без стадії оскарження до АМКУ суб'єкти оскарження (в даному випадку учасники, з якими не було укладено договір про закупівлю) не можуть уникнути цей етап звертаючись відразу до суду.

Отже, здійснивши детальний аналіз стадій розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель стає очевидним, що вказаний процес потребує вдосконалення та детального правового регулювання. Тому, з метою врегулювання процедури

закупівлі, вважаємо за доцільне прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який би уніфікував існуючі норми та положення, узгодив і розширив вживану термінологію, визначив порядок оформлення та подання скарги до органу оскарження, урегулював процедурний порядок розгляду скарг не лише при надпорогових, а й при допорогових публічних закупівлях, визначив склад і зміст виникаючих правовідносин, з деталізацією суб'єктного складу та його повноважень.

Таким нормативно-правовим актом може бути Постанова Кабінету Міністрів України «Про визначення Правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель», яка визначала б всю процедуру оскарження та містила б наступні розділи:

1. Загальні положення – визначення сфери дії, закріплення основних принципів і вживана у Правилах термінологія;

2. Органи оскарження, підвідомчість скарг – визначення органів оскарження при допорогових і надпорогових закупівлях, розкриття скарг (від цього буде залежати і орган оскарження, до якого подається скарга, і порядок подачі скарг разом з її розглядом);

3. Порядок оскарження допорогових процедур закупівлі – вміщені норми, визначені Наказом ДП «Зовнішторгвидав України» «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель» від 13.04.2016 № 35, узгоджені з нормами Закону України «Про публічні закупівлі» з відповідними виправленнями та доповненнями;

4. Порядок оскарження надпорогових процедур закупівлі – розширені положення, що регламентовані ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі», з відповідними виправленнями та доповненнями, зокрема тими, що пов'язані зі збільшенням строків подачі скарги, розширенням суб'єктів оскарження, зміненням умов здійснення оплати за подачу скарги до органу оскарження. Вказаний розділ доцільно розділити на чотири послідовні підрозділи:

4.1. Подання скарги до органу оскарження;

4.2. Розгляд скарги;

4.3. Рішення по скарзі;

4.4. Оскарження рішення в судовому порядку.

Отже, прийняття зазначеного нормативно-правового акта сприяло б ефективності розгляду скарг у сфері публічних закупівель, а також об'єднало б в єдиний акт всі норми, які наразі розпорошені по законах, положеннях, наказах, що мають різну юридичну силу та іноді суперечать один одному.

2.3. Рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель як предмет оскарження у порядку адміністративного судочинства

Конституцією України визначено, що забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Вся діяльність, яку здійснюють державні органи (правоохоронні, судові, виконавчі тощо) та органи місцевого самоврядування, повинні діяти відповідно до законодавства України, яке, своєю чергою, спрямоване на забезпечення, реалізацію і захист прав і законних інтересів людини й громадянина. Це проявляється, насамперед, у можливості захисту особою своїх прав і законних інтересів самостійно, зокрема шляхом звернення до судових органів.

Судовий захист, поряд з адміністративним і державним, є однією з форм правового захисту прав людини, що гарантується як міжнародними нормативно-правовими актами, передусім, - це ст. 10 Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 [82], ст. 13 Конвенції про захист прав і основоположних свобод від 04.11.1950 [110], ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16.12.1966 [127], так і Основним Законом України. Так, ст. 55 Конституції України зазначає: «права і свободи людини і громадянина захищаються судом» [111]. Тобто, кожен, хто вважає, що його права були порушені, може звернутись до судового органу за захистом та/або відновленням його порушених прав і законних інтересів. Вказана правова

норма Конституції України є фундаментальною для судової форми захисту прав людини та деталізована в інших нормативно-правових актах, зокрема законах, постановах, положеннях, наказах відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Одним із видів судового захисту виступає можливість оскаржити рішення, дії або бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, якщо відповідним рішенням, дією чи бездіяльністю були порушені права та законні інтереси фізичної або юридичної особи. Дане право закріплене частиною другою ст. 55 Конституції України, де зазначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [111]. Так як норми Конституції України є нормами прямої дії, вони, без виключення, поширюються на всі правовідносини, що підпадають під сферу дії Основного Закону. Відповідно, вони поширюються і на правовідносини, що виникають у сфері публічних закупівель.

Тобто, особа, чії права та законні інтереси були порушені під час проведення процедури публічних закупівель, може звернутися до судових органів з вимогою відновлення порушених прав, а також накладення санкцій на порушника.

Особливістю судової форми захисту у сфері публічних закупівель виступає той факт, що можливість оскарження певних дій або бездіяльності замовника у суб'єктів виникає на різних етапах процедури закупівлі. Зупинимось на цьому детальніше.

По-перше, згідно зі ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» скарги щодо укладених договорів про закупівлю розглядаються в судовому порядку [210]. Це означає, що коли процедура торгів завершена, переможець обраний, всі дії щодо здійснення процедури закупівлі закінчені, то в такому випадку законодавець передбачає виключно судовий захист прав та інтересів особи, яка вважає, що її права під час здійснення процедури закупівлі були порушені.

По-друге, як наголошувалось вище, під час здійснення процедури публічних закупівель учасники не мають права подавати скарги на дії або бездіяльність замовника безпосередньо до суду. Вони подають скарги до спеціально створеного органу оскарження, яким є Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. Цей орган виступає так званим квазісудом, який розглядає скарги учасників закупівель і виносить по них відповідні рішення. При цьому, він є єдиним органом, що уповноважений розглядати скарги учасників у сфері публічних закупівель і не має територіальних відділень. В контексті цього варто зазначити, що оскаржити процедуру публічних закупівель до Колегії може тільки учасник тендерних закупівель, це означає, що замовник може подати скаргу на процедуру публічних закупівель лише в суд.

Підставою звернення замовника до суду може виступати, зокрема, наявність ознак антиконкурентних узгоджених дій між учасниками при проведенні тендеру. Наприклад, необґрунтоване завищення цінових пропозицій – всі учасники завищили цінові пропозиції з метою отримання більшого прибутку в майбутньому. Розслідуванням вказаних дій займаються спеціально уповноважені органи, однак, якщо замовник в діях учасників торгів вбачає порушення норм законодавства, він має право оскаржити процедуру закупівлі у судовому порядку.

По-третє, суб'єкти оскарження та замовники, в разі якщо вони не згодні з винесеним рішенням Колегії, можуть оскаржити його в судовому порядку у визначені законодавством строки. Тобто, Рішення Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель можуть виступати предметом оскарження в судовому порядку. Саме ця теза розкриває зміст частини другої ст. 55 Конституції України щодо можливості оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади.

Отже, з вищевказаного випливає, що:

1. *На стадії торгів (процедурна стадія)* звернутися до суду має право лише замовник, який бажає оскаржити дії учасників торгів. Учасники як суб'єкти оскарження на цій стадії подають скарги до органу оскарження.

2. *На післяпроцедурній стадії* звернутися до суду мають право всі учасники процедури публічних закупівель у разі, якщо договір про закупівлю було укладено. А в разі, якщо суб'єктом оскарження було подано скаргу до органу оскарження, а винесене ним рішення не задовольняє вимоги сторін, вони мають право звернутись до судових органів. Але варто нагадати, що учасники торгів, з якими не було укладено договір про закупівлю, не можуть оскаржувати дії замовника до суду, обминаючи орган оскарження.

Об'єктом дисертаційного дослідження в контексті підрозділу виступають оскаржувані в судовому порядку рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Тобто, предметом аналізу є правовідносини, що виникають на післяпроцедурній та післяоскаржуваній (в рамках оскарження до АМКУ дій чи бездіяльності замовника) стадіях. Підставою виникнення вказаних правовідносин є подача скарги до судового органу.

Питання «До якого конкретного суду подавати скаргу?» визначається терміном «підвідомчість», який вважаємо за необхідне розглянути більш детально.

Етимологічно «підвідомчість» походить від слова «відомство» та означає «установу або сукупність установ, обслуговуючих яку-небудь галузь державного управління» [136, с. 68]. Великий енциклопедичний юридичний словник під підвідомчістю розуміє правовий статус відомства, який залежить від його виду та функції і визначається Конституцією України, законами, положеннями та іншими нормативними актами про конкретне відомство [32, с. 640]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови міститься наступне визначення: «підвідомчість – це розмежування компетенції між різними органами» [33, с. 950].

Так як на законодавчому рівні визначення «підвідомчості» відсутнє, то серед науковців й до сьогодні ведуться дискусії з приводу трактування цього поняття.

Ще за радянських часів термін «підвідомчість» в юридичній літературі розглядали в широкому та вузькому розумінні. Підвідомчість у широкому розумінні – це коло будь-яких питань, відносно яких зазначений орган держави, суспільства або орган змішаного характеру може здійснювати будь-які покладені на нього функції [138, с. 68]. Підвідомчість у вузькому розумінні – це коло справ, які суди правомочні розглядати і вирішувати по суті [146, с. 71].

Ю. К. Осипов у своєму монографічному дослідженні «Підвідомчість юридичних справ», що стало у радянській правовій науці чи не єдиним систематизованим і базовим дослідженням інституту підвідомчості, зазначав, що підвідомчість – це коло справ про право та з інших матеріально-правових питань індивідуального характеру, вирішення яких віднесено до відання тих чи інших органів держави, громадськості або ж органів змішаної структури [138, с. 30-31].

Крім того, П. С. Дружков наголошував на міжгалузевому характері підвідомчості та розглядав її як інститут матеріального права, так як правила про підвідомчість юридичних справ встановлюють компетенцію різних органів держави та громадськості у вирішенні виробничо-господарських, оперативних та інших питань [76, с. 5]. І. Г. Побірченко був прихильником такого погляду й також підтримував думку про те, що підвідомчість виступає міжгалузевим інститутом права, який виконує функцію механізму розподілення правових спорів між різними юрисдикційними органами [154, с. 9]. Пізніше В. Д. Архіпов розвинув ці погляди стосовно поняття підвідомчості, яку визначав як «обумовлену змістом оспорюваного суб'єктивного права та особливостями складу учасників, властивість справи, що зумовлює найбільш ефективний спосіб її вирішення певним державним або громадським органом» [15, с. 11].

Отже, вчені-науковці в радянський період визначали підвідомчість інститутом матеріального права та розглядали в широкому сенсі – як коло питань, віднесених до компетенції певного органу, та у вузькому сенсі – як коло справ, які правомочний розглядати конкретний суд.

На сучасному етапі розвитку правових наук С. О. Короед відзначив, що інститут підвідомчості є обов'язковою умовою законності правосуддя, оскільки забезпечує чітке функціонування судової влади і правильність розгляду та вирішення справ, розмежовуючи предметну компетенцію судів різних юрисдикцій [112, с. 54]. Завдяки підвідомчості відбувається диференціація справ між судами, що передбачає раціональне функціонування судової системи країни та сприяє дотриманню основоположних засад здійснення правосуддя [118, с. 25].

Правильне визначення підвідомчості справи тому чи іншому судовому органу зумовлює визначення компетентного та належного органу, який розглядатиме конкретну справу відповідно до міжнародно-правових стандартів здійснення правосуддя [118, с. 25]. Міжнародно-правові стандарти можна визначити як встановлені міжнародно-правовими договорами обов'язкові вимоги, які повинні бути дотримані судами при здійсненні правосуддя з метою реалізації прав громадян країн-учасниць.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на Європейську конвенцію про захист прав і основоположних свобод, яка зобов'язує держави-учасниці гарантувати доступність правосуддя (ст. 6) та ефективність засобів правового захисту (ст. 13) [110]. Відповідно до ст. 6 зазначеної Конвенції, особа може подати скаргу на рішення адміністративного органу до суду, якщо вважає, що цим рішенням було порушено її права. Крім того, невизначеність єдиної підвідомчості в судовій системі не допускається та вважається порушенням ст. 13 вищевказаного міжнародно-правового акта, оскільки в такому випадку виникає порушення принципу ефективності. Цей принцип передбачає чіткість законодавчих положень. Тобто, якщо процесуальні норми прописані таким чином, що створюють певну невизначеність (наприклад, щодо юрисдикції

суду), особи, чії заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду [118, с. 25].

З вищевказаного стає очевидним, що у випадку, коли законодавством чітко не визначено підвідомчість справи і особа, подаючи заяву (позов) до органу, якому ця заява не підвідомча, порушила норми процесуального права, вона вважається такою, що не мала можливості достовірно знати та застосувати норми щодо визначення підвідомчості, так як вказані норми не забезпечують принцип ефективного доступу до правосуддя.

Недотримання міжнародних стандартів здійснення правосуддя призводить до численних колізій та прогалин у законодавстві, що, насамперед, шкодить фізичним та юридичним особам, чії права та законні інтереси були порушені. Адже, не маючи чіткої норми, яка б регламентувала підвідомчість тієї чи іншої справи, особи не мають можливості оперативно відновити свої порушені права та притягнути винного до відповідальності.

Особливої уваги та вирішення зазначена проблема потребує в Україні. Згідно зі ст. 18 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII [218] суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Це означає, що розгляд справ за позовами фізичних та юридичних осіб здійснюється цивільними, кримінальними, господарськими, адміністративними судами. Більш яскраво проблема підвідомчості простежується в розмежуванні справ саме між господарськими та адміністративними судами. Зокрема, в розмежуванні справ за участі Антимонопольного комітету України.

На сьогодні існує певна невизначеність у підвідомчості справ, в яких бере участь АМКУ. Це пояснюється тим, що ГПК України та КАС України одночасно містять норми, які регламентують питання підвідомчості справ за участю АМКУ.

Так, згідно з пунктом 3 частини першої ст. 12 ГПК України господарським судам підвідомчі справи за заявами органів АМКУ з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції [44].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-XII АМКУ є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [165].

Положеннями частини другої ст. 2 КАС передбачено, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами встановлено інший порядок судового провадження [103].

Оскільки АМКУ – один із органів публічної виконавчої гілки влади в Україні, суб'єкти господарювання, оспорюючи рішення його органів і керуючись положеннями ст. 2 КАС України, почали звертатись з позовами про захист своїх прав «у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства» до адміністративних судів [42, с. 79-86].

Але варто звернути увагу, що частиною другою ст. 4 КАС України визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення.

Виходячи із положень вищевказаної норми, Верховний Суд України (далі - ВСУ) у постанові від 17.06.2015 № 3-256гс15 [160] дійшов висновку, що законом може бути передбачено вирішення певних категорій публічно-правових спорів у порядку іншого судочинства. На думку колегії суддів Судової палати в адміністративних справах і Судової палати у господарських справах ВСУ, адміністративний суд не є в понятті ст. 6 Конвенції про захист

прав та основоположних свобод «судом, встановленим законом», оскільки юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення (ст. 4 КАС України), а саме такий інший порядок судового вирішення спорів за участю органів АМКУ передбачено, зокрема, частиною першою ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 № 2210-III [42, с. 79-86].

Зазначеною статтею встановлено, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Комітету повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення [183]. Подання суб'єктом господарювання адміністративного позову не є оскарженням рішення органу Комітету у розумінні ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 № 2210-III, оскільки відповідне оскарження здійснюється лише до господарського суду. Розгляд справ за участю органів АМКУ здійснюється господарськими судами на загальних засадах рівності перед законом і судом й змагальності, визначених ст.ст. 4-2 та 4-3 ГПК України [171].

Проте ВСУ наголошує на тому, що цей Закон не є процесуальним і після набрання чинності КАС України не може визначати підвідомчість справ із публічно-правових спорів за участю органів АМКУ [161]. Підтвердженням цьому слугують Методичні роз'яснення щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, затверджені рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. В них зазначено, що категорія «спори щодо захисту економічної конкуренції» (п. 5.3 Класифікатора) охоплює спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів АМКУ. Судова палата в адміністративних справах ВСУ сформулировала позицію, за якою «юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб з органами АМКУ як суб'єктами владних повноважень щодо оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності» [125].

З огляду на вищезазначене можна зробити висновок, що справи зі спорів про оскарження рішень органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розгляду за правилами ГПК України, за винятком тих, що підвідомчі адміністративним судам відповідно до положень КАС України. Існування колізії в законодавстві призводить до численних ускладнень в діяльності судів, що, своєю чергою, негативно впливає на ефективність здійснення правосуддя. Зазначена проблематика потребує вирішення не судами, а саме законодавцем. Законодавство країни повинно бути прописане таким чином, щоб особа, яка має намір захистити свої права, могла зробити це найбільш швидко та результативно. Тому *пропонуємо узгодити колізійні норми наступним чином:*

- виключити ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» з метою визначення підсудності лише процесуальними законами, зокрема КАС України та ГПК України;

- справи щодо захисту економічної конкуренції визначити такими, що підвідомчі господарським судам і порядок розгляду цих справ урегульовано ГПК України;

- справи щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель підвідомчі адміністративному суду та регламентовані КАС України.

Щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, то невизначеність з приводу підвідомчості існувала до 2015 року включно. Окрім цього, аналізуючи чинне на той час законодавство, також можна констатувати наявність колізії між нормами ГПК України та КАС України.

Так, Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI визначив підвідомчість вказаних справ як таких, що розглядаються адміністративними судами. Стаття 8 цього Закону регламентувала, що рішення органу оскарження можуть бути оскаржені суб'єктом оскарження чи замовником до Київського окружного

адміністративного суду. Аналогічне твердження було зазначене і в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підсудності спорів» від 17.03.2011 № 3156-VI [168]. Тому відповідно до положень ст. 19 КАС України адміністративні справи щодо оскарження рішень АМК з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ [103].

Однак, у той же час, частина п'ята ст. 4 ГПК України регламентувала, що господарський суд вирішує господарські спори у сфері державних закупівель з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про здійснення державних закупівель». Вказана норма залишалася чинною до прийняття Закону України «Про публічні закупівлі», який став підставою виключення її з ГПК України.

Тобто, аналізуючи зазначене, можна зробити висновок, що:

- справи щодо оскарження рішень АМКУ у сфері публічних закупівель через колізію норм у процесуальному законодавстві тривалий час розглядалися як господарськими, так і адміністративними судами, адже підвідомчість зазначеної категорії справ не була врегульована законодавцем;

- з прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі» зазначена колізія була усунена і відповідно до чинної ст. 19 КАС України адміністративні справи щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Отже, на сьогодні зазначені справи підвідомчі адміністративним судам, а це означає, що процедура оскарження рішень АМКУ проводиться відповідно до КАС України. Кодекс адміністративного судочинства України визначає всі процесуальні питання перебігу процедури оскарження рішення АМКУ в суді, зокрема, щодо обов'язку доказування, перебігу процесуальних строків, розподілу судових витрат, загального порядку судового розгляду, строків подачі апеляції тощо.

Відповідно, процедура розгляду справ щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель буде проходити всі стадії, які притаманні адміністративному судочинству загалом.

Стадія I – звернення до адміністративного суду і відкриття провадження в адміністративній справі. Зазначена стадія регламентована Главою 1 Розділу III «Провадження в суді першої інстанції» КАС України та передбачає пред'явлення адміністративного позову у визначені законодавством строки з додержання форми і змісту позову. На цій стадії відбувається аналіз суддею позовної заяви на дотримання вимог, передбачених ст. 106 КАС України. І в разі, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду (ст. 108 КАС України) чи відмови у відкритті провадження у справі (ст. 109 КАС України), суддя відкриває провадження в адміністративній справі (ст. 106 КАС України).

Стадія II – підготовче провадження. Регламентована Главою 2 Розділу III КАС України. На цій стадії відбувається підготовка справи до судового розгляду, попереднє судове засідання, надається можливість досудового врегулювання спору шляхом примирення сторін, можливість ознайомлення із справою. Крім того, згідно зі ст. 121 КАС України за наслідками підготовчого провадження суд постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) зупинення провадження у справі; 3) закриття провадження у справі; 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду [103]. У разі постановлення ухвали про призначення справи до судового розгляду процедура оскарження переходить до наступної стадії.

Стадія III – судовий розгляд справи. Є центральною стадією всієї процедури оскарження та поділяється на чотири послідовні етапи:

Етап 1: підготовка до судового розгляду (ст. ст. 122-134 КАС України) – відкриття судового засідання головуєчим (ст. 124 КАС України), з'ясування осіб, які прибули у судове засідання, оголошення складу суду і роз'яснення права відводу (ст. 127 КАС України), роз'яснення особам, які беруть участь у

справі, та іншим учасникам судового розгляду їхніх прав та обов'язків (ст. ст. 130–132, 134 КАС України).

Етап 2: початок судового розгляду справи по суті, що розпочинається доповіддю головуючого в судовому засіданні про зміст позовних вимог, про визнання сторонами певних обставин під час підготовчого провадження, після чого він з'ясовує: чи підтримує позивач адміністративний позов, чи визнає його відповідач та чи не бажають сторони примиритися (ст. 135 КАС України).

Етап 3: дослідження обставин справи (ст. ст. 138-151 КАС України). Передбачає аналіз доказів (ст. 138, 140, 143-146 КАС України), пояснення осіб, які беруть участь у справі (ст. 139 КАС України), порядок допиту свідків (ст. ст. 141-142 КАС України), дослідження висновків експерта (ст. 148 КАС України), звернення за консультацією або роз'ясненням до спеціаліста (ст. 149 КАС України). На даному етапі суд може відкласти розгляд справи або оголосити перерву в її розгляді (ст. 150 КАС України) або закінчити з'ясування обставин у справі (ст. 151 КАС України) та перейти до наступного етапу стадії судового розгляду.

Етап 4: судові дебати (ст. 152 КАС України), що складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. Перше слово надається позивачеві, потім – відповідачеві. Після них виступають треті особи, які заявляли самостійні вимоги на предмет спору, та треті особи, які не заявляли самостійних вимог. З дозволу суду після закінчення судових дебатів промовці можуть обмінятися репліками.

Закінчується стадія судового розгляду справи виходом суду до нарадчої кімнати для ухвалення рішення у справі (ст. 153 КАС України).

Стадія IV – ухвалення й проголошення судового рішення (ст. ст. 153-154, 158-170 КАС України). Дана стадія включає процедуру ухвалення судового рішення (ст. ст. 153-154 КАС України), її порядок і форму (ст. 160 КАС України), повноваження, які належать суду при вирішенні справи (ст. 162 КАС України), зміст постанови та ухвали (ст. ст. 163, 165 КАС України), порядок

проголошення судового рішення та його роз'яснення (ст. ст. 167, 170 КАС України).

Стадія V – перегляд судового рішення (Розділ IV КАС України) включає в себе апеляційне провадження (ст. ст. 184-209 КАС України), касаційне провадження (ст. ст. 210-234 КАС України), перегляд судових рішень ВСУ (ст. ст. 235-242 КАС України), провадження за нововиявленими обставинами (ст. ст. 245-253 КАС України).

Стадія VI – виконання судового рішення. Регламентована Розділом V «Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах». Зокрема, ст. 254 КАС України визначено, що постанова або ухвала суду першої інстанції, якщо інше не встановлено КАС України, набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, встановленого КАС України, якщо таку скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги судові рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті апеляційного провадження або набрання законної сили рішенням за наслідками апеляційного провадження. Постанова або ухвала суду апеляційної чи касаційної інстанції за наслідками перегляду, постанова ВСУ набирають законної сили з моменту проголошення, а якщо їх було прийнято за наслідками розгляду у письмовому провадженні - через п'ять днів після направлення їхніх копій особам, які беруть участь у справі. Ухвали суду, які не можуть бути оскаржені, набирають законної сили з моменту постановлення.

Отже, процедура судового розгляду регламентована КАС України з урахуванням норм Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. Так, ст. 18 зазначеного Закону лише дотично розкриває питання судового оскарження рішень АМКУ й визначає, що рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель. Але деталізації, до якого суду необхідно подавати скаргу не визначено. В самих рішеннях Постійно діючої адміністративної колегії також

неоднозначно наголошено, що рішення може бути оскаржено до суду у встановлений законом строк [229].

Варто зазначити, що ще в 2010 році чинний на той час Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI [186] містив норму, що визначала чітку підвідомчість вказаної категорії справ саме адміністративним судам. Так, ст. 8 Закону України «Про здійснення державних закупівель» регламентувала, що рішення органу оскарження можуть бути оскаржені суб'єктом оскарження чи замовником до Київського окружного адміністративного суду. Однак, прийнятий замість нього закон з однойменною назвою - Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII [186], вже містив стандартну норму щодо оскарження рішення органу оскарження до суду.

Вважаємо, що для більш ефективного функціонування механізму оскарження рішень органу оскарження в судовому порядку частину 12 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» необхідно викласти в наступній редакції: *«рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель»*.

Введення конкретизації до норми, яка визначає можливість оскарження рішення органу оскарження, забезпечило б дотримання принципу ефективності здійснення правосуддя, що передбачений міжнародно-правовими актами, а також сприяло б покращенню результативності процедури звернення до судових органів за захистом своїх порушених прав у сфері публічних закупівель. Чітка регламентація підвідомчості кожної справи є передумовою законного, обґрунтованого, неупередженого та оперативного здійснення правосуддя.

Однак проблема підвідомчості є не виключною проблематикою в механізмі розгляду справ щодо оскарження рішень АМКУ у сфері публічних закупівель. Аналізуючи нормативно-правову базу та наукові надбання з даної

тематики, можна зробити висновки, що як такого механізму розгляду справ зазначеної категорії немає. Прикладом і так званим зразком можуть слугувати лише численні постанови окружного адміністративного суду м. Києва [162]. Так, Ю. Стусенко здійснила аналіз існуючої судової практики оскарження процедур закупівель та отримала наступні висновки:

1) загальна кількість судових справ з оскарження процедур закупівель є відносно невеликою (кількість таких скарг не перевищує 5 % від загальної кількості рішень). Серед можливих причин такої невеликої частки справ автор, зокрема, визначає високу плату за оскарження в АМКУ, яке передує зверненню до суду (за виключенням ситуації, коли вже укладено договір), і тривалість судового розгляду (відповідно до ст. 122 КАС України строк розгляду адміністративної справи становить два місяці);

2) основний масив суб'єктів оскарження рішень АМКУ про скасування результатів закупівлі становлять саме замовники та учасники-переможці;

3) суди частіше за все відмовляють у задоволенні скарги із процесуальних підстав (таких як пропущення строків подачі позову, порушення правил підвідомчості тощо), навіть не торкаючись суті спору;

4) суб'єкти оскарження на стадії судового розгляду не завжди мають змогу довести наявність порушень норм законодавства та домогтися скасування рішень АМКУ [241].

З вищезазначеного випливає, що: частка справ щодо оскарження рішень АМКУ у сфері публічних закупівель є незначною, так як найчастіше саме замовники та учасники-переможці оскаржують процедури закупівлі, то оскарження рішень АМКУ в цьому випадку не відбувається, адже для зазначеної категорії суб'єктів законодавством прямо передбачено звернення до судового органу, обминаючи стадію звернення зі скаргою до органу оскарження; через порушення процесуальних норм судовий розгляд адміністративної справи не відбувається.

На нашу думку, такі проблеми під час здійснення оскарження рішення органу оскарження в судовому порядку виникають через відсутність у

законодавстві чітко визначеної норми, яка б регламентувала особливості розгляду справ у сфері публічних закупівель. У зв'язку з цим, пропонуємо доповнити Главу 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» КАС України ст. 183-8 «Особливості провадження у справах щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель» з наступним змістом:

1. Право оскаржувати рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель мають замовники, учасники процедури закупівлі та інші особи, права яких були порушені відповідним рішенням Антимонопольного комітету України.

2. Позовна заява щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель подається до окружного адміністративного суду м. Києва.

3. Позовна заява може бути подана до адміністративного суду протягом 30 днів з дня оприлюднення відповідного рішення в електронній системі закупівель. Зазначені строки не підлягають поновленню.

Законодавче закріплення норми забезпечить ефективне функціонування механізму оскарження рішень АМКУ за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, ліквідує розбіжності в процесуальному законодавстві щодо визначення підвідомчості справ даної категорії та мінімізує допущення суб'єктами, які мають намір подати позовну заяву, помилок, яких вони наразі допускаються.

З огляду на вищезазначене впливає, що оскарження рішень Постійно діючої адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель в порядку адміністративного судочинства потребує вдосконалення та відповідної правової регламентації. Тому підвищення ефективності механізму розгляду справ цієї категорії,

насамперед, є обов'язком законодавця, а вже потім – судових органів, зокрема адміністративних судів.

Висновки до розділу 2

Дослідження процедури розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель дозволило отримати наступні висновки.

1. Аналізуючи загальнодоктринальні підходи науковців до походження та сучасного розуміння поняття «адміністративної процедури» та його розмежування з правовими категоріями, як «адміністративний процес» і «адміністративне провадження», автор розглядає адміністративний процес у найширшому розумінні та включає до нього три концепції (управлінську, адміністративно-деліктну та адміністративно-судочинську), які виступають його складовими.

2. Адміністративна процедура розгляду скарг у сфері публічних закупівель – це передбачена нормами адміністративного права сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій, об'єднаних у межах процесуальних стадій, які реалізуються органом оскарження з метою захисту прав і законних інтересів осіб (суб'єктів оскарження), результатом яких є винесення відповідного рішення.

3. Ознаки адміністративних процедур за розглядом скарг у сфері публічних закупівель поділяють на загальні та спеціальні. До спеціальних, зокрема, варто віднести: адміністративна процедура є різновидом деліктного процесу; має певну процесуальну форму; регламентується адміністративними процесуальними нормами; поширюється на публічну сферу дії; суб'єкти наділяються відповідними процесуальними правами і обов'язками та мають адміністративну правосуб'єктність; підставою її реалізації є скарга.

4. Аналіз процедури розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель дозволив здійснити її поділ на три послідовні стадії, кожна з яких було детально досліджено з метою виявлення недоліків розгляду скарг.

5. Скарга до органу оскарження у сфері публічних закупівель – це офіційна електронна заява до органу оскарження про незаконні чи неправомірні дії замовника з вимогою припинення вчинення вказаних дій та/або поновлення порушених прав і законних інтересів. Основними ознаками скарги є: офіційність, електронна форма, подача до спеціального органу оскарження, посилення на порушення процедури закупівлі або прийняті рішення, дії або бездіяльність замовника, правильно сформульовані вимоги.

6. Класифікацію скарг до органу оскарження у сфері публічних закупівель можна виокремити за наступними критеріями: 1. Залежно від суб'єкта, дії якого оскаржуються: а) скарги на рішення замовника публічних закупівель; б) скарги на рішення АМКУ. 2. Залежно від етапу здійснення публічних закупівель: а) скарги, що подаються суб'єктом оскарження до закінчення строку, встановленого для подання тендерних пропозицій; б) скарги, що подаються суб'єктом оскарження після оцінки пропозицій учасників замовником; в) скарги, що подаються суб'єктом оскарження після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним вимогам, визначеним у тендерній документації, а також визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям. 3. Залежно від підстав подачі скарги бувають: а) ті, що оскаржують процедуру товарів або послуг; б) ті, що оскаржують процедуру закупівлі робіт.

7. Дослідження дозволило виявити процедурні моменти, які потребують вдосконалення шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі». Насамперед, це: розширення переліку суб'єктів оскарження (незалежно від участі в процедурі публічної закупівлі), зазначених у пункті 27 частини першої ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі»; вилучення з обов'язків суб'єкта оскарження обов'язковості доказування порушення

законодавства у сфері публічних закупівель замовником; врегулювання оплати скарги шляхом введення пільгових умов, які б залежали від матеріального становища суб'єкта оскарження та результатів розгляду скарги; оптимізація строків подачі скарги й введення єдиних строків – 10 днів з моменту оприлюднення на веб-порталі Мінекономрозвитку інформації.

8. Для уніфікації процедур як надпорогових, так і допорогових публічних закупівель необхідно прийняти єдиний нормативно-правового акт – Постанову Кабінету Міністрів України «Про визначення Правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель», який би містив чотири розділи і визначав: загальні положення процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; органи оскарження, підвідомчість скарг; порядок оскарження допорогових процедур закупівлі; порядок оскарження надпорогових процедур закупівлі.

9. Процедура оскарження рішень органу оскарження з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель як судова форма захисту в порядку адміністративного судочинства поділяється на стадії, на яких різні суб'єкти можуть звернутись до суду: 1) на стадії торгів (процедурна стадія) звернутися до суду має право лише замовник, який бажає оскаржити дії учасників торгів. Учасники як суб'єкти оскарження на цій стадії подають скарги до органу оскарження; 2) на післяпроцедурній стадії звернутися до суду мають право всі учасники процедури публічних закупівель у разі, якщо договір про закупівлю було укладено. А в разі, якщо суб'єктом оскарження було подано скаргу до органу оскарження, а винесене ним рішення не задовольняє вимоги сторін, вони мають право звернутись до судових органів. Учасники торгів, з якими не було укладено договір про закупівлю, не можуть оскаржувати дії замовника до суду, обминаючи орган оскарження.

10. З метою розмежування підвідомчості справ за участю АМКУ між господарськими та адміністративними судами загалом і підвідомчості справ за участю АМКУ у сфері публічних закупівель зокрема, необхідно узгодити колізійні норми наступним чином: 1) виключити ст. 60 Закону України «Про

захист економічної конкуренції» з метою визначення підсудності лише процесуальними законами, зокрема КАС України і ГПК України; 2) справи щодо захисту економічної конкуренції визначити такими, що підвідомчі господарським судам і порядок розгляду цих справ урегульовано ГПС України; 3) справи щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель – підвідомчі адміністративному суду та регламентовані КАС України.

Крім того, частину 12 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» необхідно викласти в наступній редакції: «рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку відповідно до положень КАС України протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель».

11. У зв'язку з помилками, яких допускаються особи під час подачі заяви до судового органу, запропоновано доповнити Главу 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» КАС України ст. 183-8 «Особливості провадження у справах щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель».

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель та основні напрями його адаптації в Україні

Обравши вектор розвитку та розбудови європейської держави з прозорою системою здійснення публічних закупівель, перед національними інституціями постали завдання, спрямовані на: узгодження законодавства, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження з європейськими стандартами; удосконалення засобів правового захисту процедури публічних закупівель; оновлення порядку адміністративного оскарження порушень законодавства; забезпечення прозорого, доступного та своєчасного розгляду скарг; визначення суб'єкта оскарження та уповноваженого суб'єкта розгляду скарг.

Суттєві новації у сфері публічних закупівель були пов'язані з запровадженням спрощеного доступу до адміністративного оскарження, шляхом функціонування електронної системи оскарження процедури закупівель.

Впроваджуючи зазначені положення у законодавство України, експерти та провідні спеціалісти, опрацьовуючи законопроекти та поступово реалізуючи положення Стратегії реформування публічних закупівель, вимушені були робити деякі виключення, порівняно з європейським законодавством, пов'язані зі: специфікою соціально-економічного розвитку держави, діяльністю національних інституцій та суб'єктів господарювання в певних секторах здійснення публічних закупівель, будовою судової системи України.

Впровадження зазначених виключень у законодавство, з урахуванням перерахованих особливостей, а також функціонуванням електронної системи оскарження процедури закупівель, вплинуло на пошук інноваційних підходів, які вже тривалий час діють в окремих країнах світу, де процедура оскарження публічних закупівель відповідає ключовим європейським положенням та має певні особливості.

У провідних країнах світу виокремлюють дві моделі здійснення публічних закупівель, які мають і відповідну відокремленість у процедурі адміністративного оскарження порушень законодавства у досліджуваній сфері:

перша модель – централізована, яка реалізується в межах загальнодержавної електронної платформи, де систематизована вся інформація про організацію та проведення публічних закупівель. Кожна країна має власну електронну систему з відповідною специфікою її функціонування, наприклад, в Німеччині – E-Vergabe, в Україні – ProZorro;

друга модель – децентралізована, немає обов'язкової національної платформи електронних закупівель, натомість муніципалітети, місцеві органи державної влади використовують власні електронні платформи (Швеція) [231, с. 25-34].

Реалізація положень вищезазначених моделей має право на існування в частині впровадження поступового процесу децентралізації в сфері публічних закупівель. Аналізуючи положення таких моделей, можна констатувати, що в Україні діє змішана модель, якій притаманні ознаки першої та другої.

Насамперед, до ознак централізованої моделі слід віднести: функціонування загальнодержавної електронної платформи (ProZorro); впровадження централізованої закупівельної організації; визначення уповноваженого органу - центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель; визначення органу оскарження – Антимонопольний комітет України. Визначаючи ознаки децентралізованої моделі, можна зазначити окремі положення Стратегії реформування системи публічних закупівель, що безпосередньо вказують на

них [216]: публічні закупівлі в Україні здійснюються на децентралізованій основі; децентралізована модель надає можливість урахувати потреби місцевих громад, підтримувати місцевих виробників і заохочувати їх до участі в публічних закупівлях; запровадження механізму централізованої закупівлі з оптимальним збереженням переваг децентралізованої моделі; оптимізація витрат у системі публічних закупівель на основі централізації та збалансованого підходу до децентралізації системи публічної закупівлі. Таким чином, зміст Стратегії реформування системи публічних закупівель вказує на пріоритетність децентралізованої моделі публічних закупівель зі збереженням окремих положень централізованої моделі.

Більш детально не зупиняючись на аналізі ключових положень вищезазначених моделей, з'ясуємо специфіку адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель в окремих країнах світу.

Аналізуючи досвід Франції, слід виокремити органи державної влади, повноваження яких стосуються формування та реалізації державної політики у сфері публічних закупівель. До них варто віднести: Міністерство економіки та фінансів, Союз Угруповання державних закупівель (UGAP), Державний закупівельний орган (SAE), Національний аудиторний суд (CC), Адміністративні трибунали [282, с. 77-78].

На Міністерство економіки та фінансів покладено основну відповідальність за дотримання умов, що регулюють систему державних закупівель. У межах структури зазначеного центрального органу виконавчої влади функціонує Департамент з правових питань, який надає юридичні консультації з приводу дотримання процедури публічних закупівель, а також відповідає за збір даних про порушення процедури закупівель за рахунок Економічної обсерваторії державних закупівель.

Франція має центральний орган з питань державних закупівель під назвою Союз Угруповання державних закупівель (UGAP), який підпорядкований державі. Його функції доповнює Державний закупівельний орган (SAE), до повноважень якого належить діяльність в укладанні рамкових

угод і договорів про державні закупівлі для загальних закупівель центральних органів влади. Основними контролюючими органами є Національний аудиторний суд (CC) та 27 нижчих регіональних судів (CRC), поряд з центральними контролерами [282, с. 77].

Органи державної влади Франції, які мають повноваження вирішувати спори, складаються з трьох рівнів юрисдикції: адміністративні трибунали; адміністративні апеляційні суди; Верховний Суд Франції.

Накладення штрафів і санкцій, в тому числі заборони, пов'язані з порушеннями державних закупівель, є адміністративною юрисдикцією. Адміністративні трибунали мають первинну юрисдикцію по розгляду контрактів на відповідність закону. У разі внутрішньоурядового розгляду, звернення можуть бути подані до адміністративних апеляційних судів. Його рішення може бути предметом розгляду відповідно до закону. Крім того, адміністративні трибунали можуть бути доступні для подачі заяви будь-якій юридичній особі або фізичній особі, яка підозрює порушення процедур публічної закупівлі. В цьому випадку звернення можуть бути зроблені безпосередньо до Державної ради [282, с. 78].

Повноваження адміністративних трибуналів поширюються на спори, пов'язані з контрактами про державні закупівлі, за виключенням приватних контрактів, які можуть бути оскаржені в судовому порядку. Адміністративні трибунали є першою інстанцією і їх рішення можуть бути оскаржені в адміністративних апеляційних судах.

Специфіка оскарження рішення адміністративних трибуналів залежить від визначених чотирьох типів засобів правового захисту, які дозволяють оскаржувати будь-які тендерні процедури або контракти на державні закупівлі [272, с. 93-99]:

1) договірний засіб правового захисту («*référé précontractuel*») - реалізується до підписання контракту будь-яким суб'єктом, який зацікавлений в укладенні договору. Заявник має довести, що він постраждав від порушення процедури публічної закупівлі. Суддя повинен переконатися в тому, що

порушення процедури прямо порушує права заявника. У рішенні суддя може скасувати всю процедуру, або її частину;

2) договірний засіб правового захисту («*référé contractuel*») - реалізується тим же заявником, що і для «*référé précontractuel*», але після підписання контракту. Обсяг цього засобу правового захисту дуже обмежений, оскільки заявник повинен чітко обґрунтувати та довести наявність порушених прав та охоронюваних законом інтересів під час участі у процедурі публічних закупівель. Крім того, заявники не можуть реалізовувати даний засіб правового захисту через оскарження ними передконтрактної процедури, за якої було прийнято судове рішення. У рішенні суддя може розпорядитися про оголошення договору недійсним.

3) усунення проблем, пов'язаних з чинністю контракту («*recours en contestation de la validité du contrat*»). Заявники повинні довести наявність завданої шкоди через порушення процедури закупівлі. Суддя у рішенні може оголосити: договір недійсним, розпорядитися про його припинення, змінити деякі його положення або визначити умови продовження контракту зазначеною організацією-замовником, визначитися з обсягом компенсації заявника.

4) договірний засіб правового захисту реалізується коли вимога пред'являється сторонами (заявником і замовником) перед адміністративним судом.

Поряд з цим у французькому законодавстві визначено спеціальні аварійні розгляди щодо державних закупівель, які є короткими думками відносно тендерних процедур (*référé précontractuel*) або контрактів (*référé précontractuel*). Ці праці підпадають під юрисдикцію одного судді і мають назву «*Juge de référés*» адміністративних трибуналів за місцем виконання договору [289].

Позитивними новаціями законодавства Франції є можливість кожного суб'єкта, незалежно від участі у процедурі, реалізувати своє право на адміністративне оскарження процедури публічних закупівель у зв'язку з виявленими порушеннями.

Зазначене положення закріплене у рішенні французького Адміністративного Верховного Суду. В постановлені Суду зазначено, що будь-який учасник може безпосередньо оскаржувати дійсність укладеного контракту або деяких його положень, а також вимагати компенсацій в тій же претензії або окремо. Пізніше ця процедура була поширена на будь-яких заінтересованих осіб, а також представників департаментів держави [271].

Досить позитивним в частині запозичення є досвід Данії. Основними суб'єктами у сфері публічних закупівель зазначеної країни є Міністерство з питань економіки і бізнесу, Національна служба закупівель (SKI), Данське агентство з управління процедурою державних закупівель. Розглянемо більш детально повноваження органів державної влади (Конкурентне відомство, Рада з розгляду скарг), до безпосередніх повноважень яких віднесено розгляд скарг про порушення процедури публічних закупівель.

Починаючи з 1996 року, до основних завдань Конкурентного відомства (так званого антимонопольного органу) було віднесено забезпечення належного розуміння і застосування правил закупівель.

З метою реалізації зазначеного завдання та збільшення контролю за дотриманням правил закупівель Конкурентне відомство наділялося наступними правами: брати участь у співпраці ЄС і забезпечувати виконання правил ЄС із закупівель у данське законодавство; виносити письмові рекомендації в конкретних випадках розгляду скарг; надавати письмові інформаційні заяви щодо питань, які становлять суспільний інтерес, і забезпечувати оголошення керівництву тлумачення та застосування закону про державні закупівлі; порушувати справи для розгляду Наглядовою радою з розгляду скарг з метою підвищення можливостей швидкої ідентифікації порушень правил публічних закупівель та обробки скарг; втручатися в справу зі скаргою під час процедур закупівель; урегульовувати спір до закриття процедури розгляду та укладення контракту; надавати роз'яснення спірних питань через службу телефонної гарячої лінії [294].

Конкурентне відомство юридично не має права приймати офіційні рішення або припиняти процедуру державних закупівель. Воно може тільки видати рекомендації з цього питання. Відповідно до мети, неофіційними (рекомендаційними) шляхами вирішення є: забезпечення рівних умов конкуренції неформальним і прагматичним шляхом; втручання на ранній стадії - і до підписання контракту; досягнення рішення якнайшвидшим шляхом на найнижчому рівні конфлікту і з мінімальними витратами [268; 294].

З нашої точки зору, до негативних моментів функціонування Конкурентного відомства слід віднести неможливість офіційно вплинути на порушення процедури публічних закупівель, а лише обмежитися рекомендаціями про усунення порушень. У той же час, зазначене відомство має право під час виявлення порушення відреагувати на нього шляхом порушення справи та передачі її на розгляд з метою прийняття вже офіційного рішення через Раду з розгляду скарг щодо державних закупівель.

З метою реалізації положень Директив засобів правового захисту при Міністерстві промисловості і торгівлі функціонує Наглядова рада з розгляду скарг щодо державних закупівель як спеціалізований незалежний адміністративний орган, уповноважений на розгляд скарг щодо оскарження порогових і допорогових процедур [294].

Згідно з датським законодавством, що реалізує Директиву засобів правового захисту, Наглядова рада має наступні повноваження: відхиляти справу, якщо вона виходить за межі її компетенції; призупиняти процедури закупівель або приймати рішення у зв'язку з такою процедурою; скасовувати незаконне рішення або процедури закупівель; зобов'язувати замовника відповідно до правил легалізувати його дію; накладати економічні санкції; зобов'язати замовника оплатити витрати позивача у зв'язку з позовом [294].

Аналізуючи структуру зазначеного органу державної влади, слід зазначити, що вона складається з Голови і трьох заступників Голови, всі професійні судді, а також ряду членів – експертів, зі знанням будівництва,

машинобудування, державних закупівель, транспорту, комерційною діяльністю, призначених Міністерством з питань економіки і бізнесу [294].

Залучення широкого кола експертів, які спеціалізуються на розгляді скарг, дає можливість прийняти рішення по справі з урахуванням всіх тонкощів та специфіки здійснення державних закупівель у відповідних сферах господарювання. Поряд з цим це дає можливість виявити додаткові порушення, які стосуються закупівлі товарів, робіт і послуг, за попередньою змовою всіх учасників торгів за даною державною закупівлею.

Під час оглядового розгляду скарг Наглядова рада, як правило, складається з одного судді й двох експертів, обраних зі списку [294]. При цьому, обираючи експертів зі списку, перевага віддається особам, які володіють спеціальними знаннями відносно предмета закупівлі та обставин, які стали правовою підставою для подачі скарги.

Рішення, прийняте за розглядом скарг Наглядовою радою, може бути оскаржене в звичайних судах не пізніше, ніж за 8 тижнів після її рішення. Поряд з цим, суб'єкт оскарження процедури публічних закупівель має право подавати скаргу, за вибором, до Наглядової ради з розгляду скарг, Конкуренційного відомства чи суду.

Діяльність Наглядової ради з розгляду скарг щодо державних закупівель регламентується Законами «Про закупівлі» 2015 року, «Про Раду з розгляду скарг» 2000 року № 415, а також постановами Уряду, які містять додаткові правила, що стосуються організації діяльності та повноважень Ради і процедурних питань [289, с. 19].

Аналізуючи досвід Данії, слід зазначити наступні позитивні новації, які можуть бути впроваджені у вітчизняне законодавство:

а) потреба більш детальної правової регламентації діяльності органу оскарження в частині деталізації його повноважень щодо розгляду скарг. Зазначена пропозиція може бути реалізована в окремій статті відповідного законодавчого акта, який визначає правовий статус органу оскарження;

б) потреба більш детальної правової регламентації процедури провадження у справі розгляду скарги. Це може бути окреме положення, в межах якого поетапно будуть визначені: 1) основні положення (правові підстави подачі скарги, порядок провадження, обставини, що виключають провадження у справі розгляду скарги, принципи розгляду, докази та їх оцінка); 2) скарга (зміст, реєстрація, суб'єкти, які мають право подавати скаргу); 3) особи, які беруть участь у розгляді скарги (права та обов'язки); 4) порядок розгляду скарги (стадії, строки, додаткові обставини, які потрібно з'ясувати, рішення органу оскарження за результатами розгляду скарги); 5) порядок оскарження рішення за скаргою суб'єктом оскарження.

Подібний досвід формування органів державної влади, уповноважених на розгляд скарг, є і в Киргизькій Республіці. Для об'єктивного розгляду скарг Уряд Киргизької Республіки створює незалежну міжвідомчу комісію з розгляду скарг і протестів, яка складається з представників громадськості, сертифікованих фахівців в сфері державних закупівель. Основними завданнями Комісії є: розгляд скарг, що надійшли від учасників процедур закупівель і винесення по них висновків; розгляд звернень закупівельною організацією для включення до бази даних і винесення по них висновків [133, 156]. Комплектування складу саме незалежної комісії дає можливість мінімізувати корупційну складову в процедурі державних закупівель.

Аналогічний підхід до формування складу суб'єкта, уповноваженого на розгляд скарг, є і в Грузії. Під час розгляду скарг при Агентстві державних закупівель створюється Рада, до складу якої на основі паритетного принципу входять представники Агентства та неурядового сектору [131].

При цьому сформовані суб'єкти, уповноважені на розгляд скарги, мають право розглядати скаргу і після укладення договору про державну закупівлю. В даному випадку предметом оскарження може бути лише дотримання законодавства під час процедури державної закупівлі. Усі рішення сформованих суб'єктів, рад, комісій, із представників органів державної влади, громадськості та експертів можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Аналізуючи досвід Угорщини, слід зазначити, що Закон про державні закупівлі містить угорські правила правового захисту процедури публічних закупівель. Відповідно до Закону, Арбітражний комітет з державних закупівель визнається незалежним органом адміністративного нагляду, відповідальним за надання правового захисту під час вирішення спорів і/або порушення закону [289, с. 22].

На відміну, від адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, яка діє у складі трьох державних уповноважених, до складу Арбітражного комітету Угорщини входять 13 комісарів, які призначаються Радою з державних закупівель, центральним органом, відповідальним за національну політику закупівель. Таким чином, склад Комітету визначається не його керівництвом, як відбувається під час комплектації складу адміністративної колегії, а незалежним органом державної влади, що також позитивно впливає на запобігання корупційним проявам у сфері публічних закупівель.

Якщо договір ще не був підписаний, Комітет може скасувати рішення організації-замовника. Якщо договір вже підписаний, Комітет може встановити, що Закон був порушений і накласти штраф. Комітет повинен приймати свої рішення протягом 15 днів або, якщо він проводить слухання у справі, протягом 30 днів. У виняткових випадках цей строк може бути продовжений ще на 10 днів. Судовий перегляд рішення може бути поданий особами, чії права або законні інтереси порушені. Арбітражний комітет керується загальними правилами державної адміністративної процедури. Судовий розгляд рішень Комітету регулюється Цивільно-процесуальним кодексом («Правила судового перегляду адміністративного рішення») [289, с. 22].

Досить цікавим з позиції оскарження процедури публічних закупівель є досвід Болгарії. Ключовими суб'єктами публічної адміністрації у сфері публічних закупівель є: Міністерство економіки, енергетики і туризму;

Державне агентство держаних закупівель; Комісія щодо захисту конкуренції; Вищий адміністративний суд; Державне агентство фінансової інспекції; Національне бюро аудиту Болгарії. В частині формування державної політики у досліджуваному напрямі важливу роль відіграє Державне агентство держаних закупівель, до повноважень якого віднесено: підготовку законопроектів; напрацювання практичного досвіду та його впровадження; обслуговування реєстру державних закупівель; контроль за антиузгодженими процедурами закупівель без публікації повідомлення; моніторинг аналізу ринку державних закупівель на основі громадського реєстру закупівель; співпраця на місцевому та міжнародному рівні [294].

Ключовим суб'єктом з розгляду скарг є Комісія по захисту конкуренції (перша інстанція) і Вищий адміністративний суд (апеляція). До повноважень Комісії по захисту конкуренції відноситься розгляд скарг з приводу законності будь-якого рішення, дії або бездіяльності з боку сторін під час процедури державних закупівель, до укладення договору. Оскарження не зупиняє процедуру державних закупівель, якщо Комісія не передбачає тимчасовий захід. Розгляд скарг після укладення договору про публічні закупівлі фактично неможливий, виняток становить чітке посилення на порушення законодавства у досліджуваній сфері [294].

Рішення Комісії із захисту конкуренції може бути оскаржене до Вищого адміністративного суду. Законодавець надає можливість кожній зацікавленій особі подати апеляцію, проте термін «зацікавлена сторона» не визначено.

Аналізуючи досвід Нідерландів, слід зазначити про створення двох інстанцій для розгляду скарг: Арбітражна рада і суд. На практиці особливості розгляду скарги залежать від етапу процедури закупівель, в який вона подана. На початкових етапах (до/під час тендерних процедур), порушення процедури закупівель може бути усунуто без особливої шкоди. В деяких випадках пропонується форма прискореного арбітражу (розгляду скарги). Від етапу подачі скарги залежить формування претензії суб'єктом оскарження щодо:

допущення до процедури; змінення умов тендера; зупинення укладеного контракту; скасування контракту; відшкодування збитків [289, с. 24].

Розгляд скарг у Нідерландах здійснюється цивільними судами. Однак у деяких сферах господарювання законодавством передбачено, що тендерна процедура підлягає розгляду в адміністративному порядку, через арбітражі ради чи комісії. Поступово впроваджується практика створення неофіційних комісій з розгляду виявлених порушень, які можуть звертатися зі скаргами до уповноважених органів на ранній стадії процедури тендера, щоб уникнути судового розгляду. Якщо немає внутрішньої комісії з розгляду порушень або якщо замовник не реагує на скарги, учасники торгів можуть подати скаргу до суб'єкта з розгляду скарг (орган державної влади) [275].

У Польщі, як і в Україні, функціонує низка державних органів, які виконують функції контролю у сфері державних закупівель: уповноважені представники при Міністерстві фінансів; Агентство державних закупівель; Апеляційна палата оскарження (аналог Антимонопольного комітету України); Вища контрольна палата Польщі.

Вагомими повноваженнями в частині здійснення оперативного контролю та моніторингу у сфері державних закупівель наділено Агентство державних закупівель, до повноважень якого віднесено: підготовку рекомендацій щодо усунення порушень (якщо порушення не є критичними і виникли на етапі, який допускає можливість усунення); підготовку рекомендацій щодо скасування процедури закупівель в разі серйозних порушень, які не можуть бути усунені; звернення до скарги Апеляційної палати щодо скасування результатів процедури закупівлі; забезпечення адміністративної підтримки роботи Апеляційної палати (діловодство, приміщення для розгляду скарг); прийняття рішення про накладення штрафу на замовника [296]. Таким чином, посадові особи зазначеного Агентства можуть ініціювати подачу скарги до Апеляційної палати оскарження з представленням матеріалів, що підтверджують порушення процедури публічних закупівель. В Україні, як зазначалося вище, суб'єктний

склад, який має право ініціювати подачу скарги, обмежується суб'єктами, котрі безпосередньо беруть участь у даній процедурі публічних закупівель.

Безпосереднім суб'єктом розгляду скарг про порушення процедури публічних закупівель є Апеляційна палата оскарження, яка є першою інстанцією для розгляду претензій учасників. Вона уповноважена на здійснення попереднього розгляду претензій учасників торгів з питань організації процедур закупівель. Після цього цивільні суди розглядають скарги, які потім можуть бути оскаржені до Верховного Суду Польщі [296].

Польща має свій власний національний досвід розвитку сфери закупівель, що в деяких фундаментальних аспектах відрізняється від практики інших країн ЄС. Зокрема, це відноситься до комбінування закупівель, нормативного регулювання та оперативного контролю функцій в одному органі влади – Агентстві державних закупівель. Поряд з цим, на відміну, від інших країн, розгляд скарг відбувається у порядку цивільного судочинства в цивільних судах.

Таким чином, залежно від специфіки сформованого роками національного досвіду відбувається: а) формування національної системи органів публічної влади у сфері публічних закупівель; б) визначення органів оскарження процедури публічних закупівель: I інстанція – Апеляційна палата оскарження, II інстанція – цивільні суди, III інстанція – Верховний Суд Польщі.

Досить цікавим є досвід Народної Республіки Китай в частині поетапності подання та розгляду скарг про порушення процедури закупівель.

Правовим регулюванням проведення процедури публічних закупівель є Закон про державні закупівлі, Закон про тендери і торгівлю, Правила регулювання Тендерів і пропозицій для участі в торгах державних закупівель товарів та послуг від 11.08.2004, місцеві адміністративні правила здійснення GPL [267].

Основний державний орган, відповідальний за державні закупівлі в Китаї, - Міністерство фінансів, поряд з яким повноваженнями у сфері публічних закупівель наділені: Національна комісія з розвитку і реформ, Міністерство

науки і техніки, Міністерство торгівлі, Міністерство зв'язку, Міністерство житлового будівництва і міського розвитку сільських районів, Міністерство водних ресурсів. На додаток до цих національних органів, місцеві органи влади мають право контролювати й адмініструвати закупівельну діяльність місцевих органів влади [272].

Процедура розгляду скарг має певну специфіку. Відповідно до GPL, тільки неуспішний учасник аукціону може подати позов проти організації, що закуповує, шляхом подачі письмових документів, якщо він вважає, що його права були порушені відповідно до GPL в частині: недотримання умов RFP; процесу закупівлі; результатів торгів. Державні органи можуть проводити розслідування, якщо вони знають про будь-яке недотримання або порушення процедури публічних закупівель [272].

Претензія повинна бути подана протягом семи робочих днів після того, як постачальник знав або повинен був знати про передбачуване порушення. Визначаючи стадійність розгляду та подачі скарги, слід виокремити, що на першому етапі претензія у вигляді письмової заяви подається від потерпілої сторони відповідачу, який має надати письмову відповідь потерпілій стороні, а також усім іншим особам, які беруть участь у справі. Якщо учасник не в змозі забезпечити відповідь протягом заданого періоду часу або якщо потерпіла сторона не задоволена відповіддю, на другому етапі потерпіла сторона може подати скаргу до відповідного державного органу. Державний орган повинен винести рішення протягом 30 робочих днів з моменту отримання скарги [285].

Якщо потерпіла сторона не задоволена рішенням державного органу, він може клопотати про проведення адміністративного огляду або ініціювати адміністративний позов до суду. Якщо потерпіла сторона не задоволена рішенням огляду або якщо орган вищого рівня не може дати своє рішення протягом встановленого періоду часу, то звернення може бути подано до народного суду для подання адміністративного позову.

Таким чином, досвід Народно́ї Республіки Китай має низку особливостей, які полягають у: 1) наділенні широкими повноваженнями місцевих органів

влади в частині здійснення контролю та адміністрування закупівельної діяльності місцевих органів влади, а також прийнятті місцевих адміністративних правил здійснення GPL; 2) послідовності розгляду претензії на процедуру публічної закупівлі: I етап – подача письмового документа з претензіями до організації, що закуповується; II етап – подача претензії до державного органу; III етап – клопотання про проведення адміністративного огляду; IV етап – подання адміністративного позову до адміністративного суду. Реалізація кожного етапу залежить від рішення компетентного суб'єкта за розглядом претензії, яке задовольнить вимоги претендента чи ні. Законодавство у сфері публічних закупівель побудовано таким чином, що суб'єкт подачі претензії повинен пройти всі стадії і вже на кінцевому етапі реалізувати своє право на судовий захист.

Досліджуючи досвід Республіки Сербії, слід виокремити органи державної влади, які уповноважені на здійснення контрольних повноважень і розгляд скарг у сфері публічних закупівель. До зазначених суб'єктів слід віднести Державне управління державних закупівель і Республіканську комісію Сербії.

Державне управління державних закупівель є спеціальною організацією, яка наділена наступними повноваженнями: наглядає за виконанням положень законодавства у сфері публічних закупівель; приймає статут і здійснює професійну діяльність у сфері державних закупівель; контролює проведення процедур державних закупівель; надає професійну допомогу замовникам і учасникам процедури закупівель; сприяє створенню умов для економічного обґрунтованого, ефективного та прозорого використання державних коштів під час здійснення процедури державних закупівель; подає запити про захист порушених прав; інформує Державний інститут аудиту і бюджетну інспекцію про виявлені порушення при проведенні процедур державних закупівель; ініціює притягнення до відповідальності осіб, які порушують законодавство у сфері публічних закупівель; ініціює процедуру анулювання договору про державні закупівлі і т. ін. [274].

Республіканська комісія є автономним і незалежним органом Республіки Сербії, яка забезпечує захист прав під час процедури державних закупівель. У рамках своєї компетенції Республіка комісія: приймає рішення стосовно клопотань про захист порушених прав; приймає рішення в апеляційному порядку, подані проти замовника Управлінням державних закупівель; приймає рішення за пропозицією-замовника, який звертається з вимогою про захист прав щодо укладення контракту або рамкової угоди; приймає рішення за заявою особи щодо захисту прав, заборони укладення або виконання договору про державні закупівлі; здійснює моніторинг і контроль виконання її рішень [274].

Таким чином, особливістю сербського законодавства у досліджуваному напрямі є: а) Державне управління державних закупівель - уповноважений орган з розгляду порушень процедури закупівель до укладення контракту чи угоди, а після цього має право ініціювати розгляд справи вищестоящою інстанцією; б) Республіканська комісія забезпечує захист прав під час всієї процедури державних закупівель до укладення контракту чи угоди, а також після; в) Республіканська комісія одночасно може виступати в якості апеляційної інстанції, а також ініціювати притягнення до відповідальності посадових осіб Державного управління державних закупівель.

Аналізуючи досвід Швеції, варто зазначити, що в країні пріоритет з розгляду справ про порушення процедури державних закупівель надається адміністративним судам. Ведення справ у шведських адміністративних судах безкоштовне. Статистика свідчить про значну кількість судових процесів державних закупівель, якщо не найбільшу в ЄС.

Конкурсний комітет Швеції є контролюючим органом щодо державних закупівель. Його діяльність зосереджена на незаконних прямих контрактах. Шведський Конкурсний комітет має право приймати справи, пов'язані з незаконними прямими контрактами, до національного суду щодо зобов'язання іншої сторони виплатити штраф за порушення державних закупівель. Постачальник може подати позов про недотримання законодавства про

закупівлі та/або вимогу про визнання недійсним договору до шведського адміністративного суду. Позов про відшкодування збитків у зв'язку з порушенням законодавства про закупівлі може бути поданий до шведського Загального суду. Іноземні постачальники та оференти мають ті ж можливості, що і шведські постачальники, а саме: можуть пред'являти претензії з приводу порушень законодавства про державні закупівлі до шведського національного суду [273].

Досліджуючи досвід Канади, слід зазначити, що країна є учасником низки двосторонніх і багатосторонніх міжнародних договорів, які регламентують правила здійснення державних закупівель. Серед зазначених договорів пріоритетне місце займає багатостороння Угода ВТО про державні закупівлі (AGP) та Угода про тристоронню Північно-Американську зону вільної торгівлі (НАФТА). Поряд з цим процедури державних закупівель базуються на положеннях канадського законодавства, прецедентному праві, звичаях [277].

До особливостей канадського досвіду у сфері державних закупівель варто віднести [279]:

а) правові норми, що застосовуються до державних закупівель на федеральному рівні, відрізняються від тих, які діють у провінціях. Провінціальні положення закріплені в актах, статутах положеннях, які мають свою специфіку. В провінціях Квебек, Нова Шотландія, Нью-Брансвік діють Акти про укладення контрактів з боку державних органів;

б) прецедентне право щодо державних закупівель на федеральному та провінціальному рівні. Як приклад, у межах судового засідання був визначений нижчий поріг закупівель у сфері оборони, що певним чином йде в розріз положенням НАФТА. Зазначене рішення було ухвалене Федеральним судом Канади;

в) суб'єктом розгляду скарг є Трибунал канадської міжнародної торгівлі, до повноважень якого віднесено ініціювання та розгляд скарг у сфері публічних закупівель. Учасник процедури публічних закупівель може також подати

скаргу до суду на порушення процедури, а також на дії посадових осіб Трибуналу канадської міжнародної торгівлі;

г) функціонування чорного списку (реєстру) для постачальників з сумнівною репутацією. Будь-який учасник торгів, який порушує процедуру державних закупівель, автоматично заноситься до реєстру, що в подальшому істотно впливає на здатність суб'єкта брати участь у процедурі закупівель;

д) дія «пільгового режиму захисту» публічних закупівель у сфері національної безпеки і оборони, шляхом першочергового підтримання інтересів національного виробника, перед іноземними партнерами.

У цьому аспекті функціонування «чорного списку» у вигляді окремого реєстру здійснюється в Грузії. Відповідно до Закону Грузії «Про державні закупівлі» реєстр недобросовісних осіб, які беруть участь у закупівлях (далі - чорний список) формується Агентством державних закупівель в електронній формі й розміщується на своїй офіційній веб-сторінці. У чорному списку відображено відомості про тих недобросовісних осіб, претендентів і постачальників, що беруть участь у державних закупівлях, які протягом одного року після їх включення в чорний список не мають права брати участь у державних закупівлях і укладати договори про державні закупівлі. Чорний список доступний для будь-якої особи. Порядок і умови ведення чорного списку визначаються підзаконним нормативним актом, затвердженим головою Агентства державних закупівель (далі - підзаконний нормативний акт); (21.03.2014 № 2163) [131]. Подібні реєстри функціонують у Російській Федерації, Республіці Білорусь тощо.

Занесення учасника процедури державної закупівлі до Реєстру недобросовісних постачальників у Російській Федерації є спеціальною мірою адміністративної відповідальності, що тягне за собою доведення вини та інших складових адміністративного правопорушення [96].

Аналізуючи досвід Німеччини, слід зазначити, що до органів публічної влади, відповідальних за тендерні процедури, відносяться Трибунали державних закупівель (Vergabekammern). Поряд з цим, до їх повноважень

належить здійснення моніторингу та представництво в апеляційних судах (Oberlandesgerichte) в якості апеляційних органів з приводу розгляду порушень у сфері публічних закупівель. На федеральному рівні функція державного нагляду у досліджуваному напрямі покладена на Федеральне бюро з картелів (Bundeskartellamt). Якщо застосовуються допорогові закупівлі, то учасники торгів, як правило, обмежуються адміністративними скаргами. Найбільш поширеним засобом захисту після укладення договору є вимога про компенсацію збитків, завданих порушенням процедури державних закупівель, яка реалізується в межах цивільного судочинства [266].

Німецьке законодавство про державні закупівлі складається з трьох рівнів регулювання. На першому рівні виступають норми бюджетного права (ВНО і ЛНО - Федеральне і Держбюджетне положення) та Закон про конкуренцію (GWB - німецький Закон проти обмеження конкуренції). На другому рівні – Постанова закупівель (Vergabeverordnung - VGV) і Службові програми регулювання (Sektorenverordnung - SektVO). Останні є актами, делегованими законодавством. Третій рівень складається з так званих правил закупівель, які в основному містять найбільш важливі процедурні положення (Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen – VOF) [286].

Німецькі механізми засобів правового захисту в законодавстві про закупівлі інтегровані в двоступеневу систему захисту. Це пояснюється тим, що Закон про закупівлі диференціює контракти на вище і нижче порогів. Повна правова охорона надається тільки державним контрактам вище порогів. Судовий контроль договорів над порогоми має дворівневу систему. Перша інстанція судового контролю надається так званими палатами судового розгляду (Vergabekammer). Вони існують на місцевому та федеральному рівні. Судові контрольні палати не є частиною судової системи у чіткій відповідності. Рішення, які виносяться судовими палатами перевірок, є адміністративними актами (Verwaltungsakt). В якості другої інстанції виступають суди судових округів. Рішення, прийняті ними, можуть бути оскаржені перед

спеціалізованими і досвідченими оглядовими сенатами (Vergabesenate), які перебувають у Вищих регіональних судах (Oberlandesgerichte) [286].

Тендерні процедури нижче порогів регламентуються бюджетним правом і загальною частиною законодавства у сфері закупівель. Судовий розгляд по них здійснюється в межах цивільних судів.

Звертаючись до досвіду США, слід зазначити, що до органів державної влади, які несуть основну відповідальність за формування та реалізацію державної політики у сфері публічних закупівель, відносять: Управління федеральної політики у сфері державних закупівель, Бюро управління і бюджету в США. Управління федеральної політики у сфері державних закупівель формує політику, яку федеральні органи використовують для придбання товарів і послуг за державні кошти. Також деякі питання координує Рада захисту правил закупівель (представляє Міністерство оборони США) і Агентство цивільних закупівель (представляє невійськові державні установи США).

Діяльність зазначених органів державної влади здійснюється з урахуванням Типових федеральних положень (FAR). Однак, FAR регламентує лише процедурні правила, які урегульовують процес закупівель. Багато федеральних відомств внесли зміни до FAR та провели адаптацію FAR для своїх конкретних потреб (Айдар для Агентства США з міжнародного розвитку) [270].

У 1990-ті роки федеральна система закупівель США була трансформована відповідно до вимог ринкових відносин. Реформи включали спрощені процедури для придбання та продажу готових виробів і запровадження спрощених процедур придбання товарів та послуг для невеликих закупівель. За останні роки федеральний уряд вніс значну кількість нових вимог, які застосовуються до багатьох підрядників, зокрема створення систем скринінгу для запобігання серед співробітників конфліктів інтересів [269].

Поряд з цим суттєві зміни були внесені до Закону про цивільні безпідставні претензії, в межах якого були визначені додаткові заходи відповідальності, а також межі відшкодування збитку за порушення процедури публічних закупівель, зроблені з метою отримання федеральних контрактів, інших переваг під час процедури закупівлі. Закон передбачає, що представники влади (так звані регулятори) можуть ініціювати цивільні позови від імені уряду і повернути частину будь-яких збитків шляхом компенсації їх підрядником [269].

Досліджуючи досвід Республіки Мальта, можна виокремити суб'єкти, уповноважені брати участь у розгляді спорів у сфері публічних закупівель: Департамент контрактів, контрактні комітети, комітети по закупках, Трибунали по комерційних санкціях, Рада по розгляду публічних контрактів, Рада по розгляду концесій.

Діяльність зазначених органів регламентується сформованим законодавчим пакетом у сфері публічних закупівель, який складають закони Республіки Мальта, а також Директиви ЄС.

Рада по розгляду публічних контрактів займає центральне місце в наданні засобів правового захисту учасників публічних закупівель. До її повноважень віднесено: розгляд скарг, поданих учасниками торгів та іншими зацікавленими особами до укладення контракту; розгляд скарг після укладення контракту з приводу порушення процедури; розгляд запитів і мотивованих заяв з приводу порушень процедури публічних закупівель; прийняття рішень щодо скасування контрактів чи рішень по закупівлі [292, с. 93].

Рішення, прийняте Радою по розгляду публічних контрактів в адміністративному порядку, може бути оскаржене в Трибуналі по комерційних санкціях або в суді. Остання інстанція може приймати рішення про відшкодування шкоди, спричиненої порушенням процедури публічної закупівлі.

Таким чином, процедура розгляду скарги за законодавством Республіки Мальта має наступні особливості: а) подати скаргу має право учасник

процедури закупівель та інші суб'єкти, які виявили порушення; б) скарга, спочатку має бути розглянута в адміністративному порядку Радою по розгляду публічних контрактів з прийняттям адміністративного акта; в) адміністративний акт може бути оскаржений в судовому порядку; г) учаснику процедури публічних закупівель забороняється оминати адміністративну процедуру розгляду скарги шляхом першочергової її подачі до суду.

Досить цікавим у контексті запозичення є досвід Португальської Республіки, де законодавство у сфері публічних процедур систематизовано у кодекси:

- Кодекс громадських контрактів, затверджений декретом № 18/2008 від 29.01.2008, регламентує правила державних закупівель і матеріальний режим щодо державних контрактів, визначає адміністративний порядок вирішення спірних питань під час укладення договору та тендерної документації. Його дія не поширюється на рішення про кваліфікацію, початок процедури переговорів, укладення рішення;

- Адміністративно-процесуальний кодекс, затверджений Указом № 4/2015 від 07.01.2015, в якому містяться загальні правила про адміністративні процедури, їх прозорість;

- Процесуальний кодекс адміністративних судів, затверджений Законом № 15/2002 від 22.02.2002 з поправками, внесеними Законом № 214-G/2015 від 02.10.2015, в якому містяться правила про судові розгляди щодо передконтрактних процедур і державних контрактів [291].

Таким чином, у португальському законодавстві чітко виписана процедура оскарження публічних закупівель в порядку адміністративного судочинства, що унеможливорює виникнення прогалин в частині підвідомчості справ між судами. Поряд з цим, до позитивних новацій у законодавчому полі слід віднести уніфіковане законодавство, що визначає зміст, правила та особливості адміністративних процедур.

Досліджуючи досвід Латвії у сфері публічних закупівель, варто виокремити наступні його особливості [284]:

1) адміністративний розгляд скарг про порушення процедури публічних закупівель покладено на Бюро (IUB), діяльність якого контролюється Міністерством фінансів. Бюро (IUB) уповноважене розглядати скарги протягом усієї процедури публічної закупівлі та подальшої реалізації умов договору;

2) судові процедури перевірки, що застосовуються до державних закупівель в межах розгляду скарги, підвідомчі адміністративним судам. Суд може анулювати, припинити, змінити або обмежити договірні умови процедури тендера, навіть якщо вони вже виконані, прийняти рішення про відшкодування збитків. Звернення до адміністративного суду не призупиняє процедуру закупівель;

3) підготовка на високому рівні державних службовців і працівників державного управління, уповноважених на реалізацію державної політики у сфері публічних закупівель. З цією метою функціонує Латвійська школа державного управління (LSPA), яка є найбільшим навчальним центром, у межах якого проводяться тренінги, семінари, конференції, підвищення кваліфікації, здійснюється впровадження передових технологій та інноваційного досвіду інших країн;

4) прийняття низки стратегічних нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення процедури публічних закупівель (Стратегія по впровадженню повної, ефективної і своєчасної функціональності процедур електронних закупівель; План просування «зелених» закупівель на 2015-2017 рр.).

Поряд з цим, аналізуючи досвід Республіки Чорногорія, слід визначити наступні особливості у формуванні складу уповноваженого органу державної влади на розгляд скарг (Комісії з контролю процедури державних закупівель) і специфіки оформлення та подання скарги на порушення процедури публічної закупівлі.

Комісія з контролю процедури державних закупівель має бути незалежною й автономною. Державна комісія повинна мати президента і двох членів. Уряд призначає президента і членів Державної комісії наступним чином: президент, за пропозицією Міністерства, відповідального за здійснення правосуддя; один член, за пропозицією Міністерства, відповідальний за діяльність фінансів; і один член за пропозицією спільноти муніципалітетів. Президент і члени Державної комісії призначаються на термін від 4 років.

Державна комісія: 1) розглядає скарги учасників торгів щодо процедури державних закупівель і приймає рішення про них; 2) вносить пропозиції по удосконаленню законодавства у сфері публічних закупівель; 3) здійснює інші види діяльності відповідно до законодавства.

З приводу оформлення та подання скарги Закон Республіки Чорногорії «Про державні закупівлі» суттєвих розбіжностей з вітчизняним законодавством немає. Поряд з цим, Держкомісія може під час розгляду скарги, виявивши певні неточності в її оформленні, відсутності певних даних, запросити у заявника внести поправки до скарги протягом трьох днів. Якщо заявник не може внести зміни до скарги протягом встановленого терміну, то Державна комісія продовжить процедуру і, відповідно до наявних даних і обставин, прийме рішення [287]. Таким чином, законодавець дає можливість суб'єкту подання скарги усунути недоліки в її оформленні, а не відразу прийняти рішення про залишення скарги без розгляду.

Своєю чергою, у Великобританії Верховний Суд уповноважений розглядати претензії відповідно до порушень правил проведення процедури публічних закупівель. Адміністративний суд розглядає законність рішень або дій, вжитих державним органом, в рамках процедури судового нагляду. Апеляції заслуховуються в апеляційному суді, а потім у Верховному Суді [281].

У Великобританії немає конкретного адміністративного трибуналу для претензій державних закупівель, вони розглядаються тільки в судовому порядку. При цьому до принципів публічних закупівель відносяться принципи, що застосовуються в судовому розгляді, а саме: справедливість; вимога не діяти

протиправно або необґрунтовано; зобов'язання брати до уваги тільки відповідні міркування і законні очікування [281]. Тобто, систему принципів доповнюють принципи, на яких базується здійснення адміністративного судочинства.

Досліджуючи досвід Італії, слід зазначити, що законодавство у сфері публічних закупівель систематизоване у Кодекс публічних договорів робіт, послуг і поставок від 12.04.2006. Контрольними повноваженнями у сфері публічних закупівель за державні кошти наділений Національний антикорупційний орган (ANAC). Підготовку висококваліфікованих кадрів для органів державної влади, уповноважених на здійснення контролю у сфері публічних закупівель, здійснює Національна школа державного управління (CHC) і Formez PA. Розгляд скарг про порушення публічних закупівель відбувається в адміністративному та судовому порядку. В судовому порядку скарги розглядаються із задіянням спеціалістів з Рахункової палати, антикорупційного органу, з попереднім проведенням високоякісної перевірки (worki.v) [283].

Поряд з цим, досліджуючи досвід Швейцарії, зазначимо, що процедура публічних закупівель регламентується Федеральним законом про державні закупівлі від 16.12.1994 з поправками (закон); і Постановою про державні закупівлі від 11.12.1995 з поправками (постанова). У той час як Федеральний закон встановлює загальні рамки, Постанова деталізує положення, визначені у законі, та передбачає процедуру державних закупівель, не визначених у законі. У законодавстві визначено кілька способів оскарження процедури державних закупівель. Перший спосіб ґрунтується на судовому розгляді в адміністративному суді. Другий спосіб передбачає звернення до наглядового органу [290].

Таким чином, узагальнюючи положення, викладені у межах зазначеного підрозділу, слід констатувати:

1. У зарубіжних країнах виокремлюють дві моделі здійснення публічних закупівель - централізовану та децентралізовану, які відрізняються між собою процедурою адміністративного оскарження порушень законодавства.

2. Зазначається, що кожній країні притаманна певна система органів державної влади, уповноважених на формування та реалізацію державної політики у сфері публічних закупівель. Органи державної влади, які мають повноваження вирішувати спори, складаються з відповідних рівнів юрисдикції: адміністративної та судової.

У межах адміністративної юрисдикції повноваженнями по розгляду порушень у сфері публічних закупівель наділені наступні органи державної влади: Франція - адміністративні трибунали, Данія - Конкурентне відомство, Наглядова рада з розгляду скарг, Киргизька Республіка - міжвідомча комісія з розгляду скарг і протестів, Грузія - Рада з розгляду скарг, Угорщина - Арбітражний комітет, Болгарія - Комісія із захисту конкуренції, Нідерланди - Арбітражна рада, Польща - Апеляційна палата оскарження, Сербія - Державне управління державних закупівель, Швеція - Конкурсний комітет, Канада - Трибунал канадської міжнародної торгівлі, Німеччина - Трибунали державних закупівель, Латвія - Бюро, США - Рада захисту правил закупівель, Агентство цивільних закупівель), Мальта - Рада по розгляду публічних контрактів, Чорногорія - Комісії з контролю процедури державних закупівель.

Підвідомчість справ про порушення у сфері публічних закупівель в межах судового розгляду віднесено до повноважень: Франція - адміністративні апеляційні суди, Угорщина - цивільні суди в контексті судового перегляду адміністративних рішень, Болгарія - адміністративний суд, Нідерланди - цивільні суди, Польща - цивільні суди, Китай - адміністративні суди, Швеція - адміністративні суди, Німеччина - суди судових округів, Латвія - адміністративні суди, Великобританія - адміністративний суд.

В окремих країнах під час розгляду скарг про порушення процедури публічних закупівель реалізується принцип триінстанційності, відповідно до якого перша інстанція в адміністративному порядку приймає рішення по суті розгляду скарги, друга інстанція в судовому порядку з'ясовує всі обставини справи та приймає рішення, третя інстанція в порядку апеляційного оскарження приймає остаточне рішення по справі.

Зауважимо, що склад незалежних органів державної влади у зарубіжних країнах, уповноважених на розгляд скарг у сфері публічних закупівель, здійснюється на основі змішаного формування з реалізацією паритетного принципу. Змішане формування суб'єкту оскарження процедури публічних закупівель реалізується шляхом призначення до його складу представників центральних органів виконавчої влади, неурядового сектору, експертів і спеціалістів. Паритетний принцип реалізується шляхом встановлення рівних можливостей на оскарження процедури закупівель як для іноземців, так і громадян відповідної держави.

3. Позитивними новаціями законодавства в окремих країнах (Франція, США, Португалія, Канада) є можливість кожного суб'єкта, незалежно від участі у процедурі, реалізувати своє право на адміністративне оскарження процедури публічних закупівель, у зв'язку з виявленими порушеннями, а також вимагати компенсацій в тій же претензії або окремо.

4. Правове регулювання процедури публічних закупівель в окремих країнах (Португальська Республіка, Італія) систематизовано та уніфіковано на рівні кодексів (Кодекс громадських контрактів, Адміністративно-процесуальний кодекс, Процесуальний кодекс адміністративних судів), деталізовано в положеннях підзаконних нормативно-правових актах, роз'яснено в постановках Верховного Суду.

4. Узагальнюючи зарубіжний досвід, слід виокремити окремі новації, які заслуговують на розгляд і подальше впровадження у вітчизняне законодавства:

- розширення переліку суб'єктів, які мають право ініціювати подачу скарги на порушення процедури публічних закупівель;

- розширення повноважень органу оскарження (Антимонопольного комітету) в частині розгляду скарг, що стосуються порушень порядку здійснення допорогових процедур;

- обов'язкове залучення до розгляду скарг у сфері публічних закупівель громадськості та експертів, які спеціалізуються на специфіці здійснення публічних закупівель у відповідних сферах господарювання;

- формування списку незалежних експертів і спеціалістів, задіяних до розгляду скарг, який буде визначатися автоматизованою системою. Обираючи експертів зі списку, автоматизована система повинна враховувати спеціалізацію експертів і спеціалістів, яка повинна відповідати змісту предмета закупівлі та обставин, які стали правовою підставою для подачі скарги;

- більш детальне урегулювання процедури провадження у справі розгляду скарги. Це може бути окреме положення, в межах якого поетапно будуть визначені: а) основні положення (правові підстави подачі скарги; порядок провадження; обставини, що виключають провадження у справі розгляду скарги; принципи розгляду; докази та їх оцінка); б) скарга (зміст, реєстрація, суб'єкти, які мають право подавати скаргу); в) особи, які беруть участь у розгляді скарги (права та обов'язки); г) порядок розгляду скарги (стадії, строки, додаткові обставини, які потрібно з'ясувати, рішення органу оскарження за результатами розгляду скарги); д) порядок оскарження рішення за скаргою суб'єктом оскарження;

- запровадити практику поетапності подачі претензії: I етап – подання письмового документа з претензіями до організації, що закуповується (замовника); II етап – подача претензії до державного органу; III етап – клопотання про проведення адміністративного огляду; IV етап – подання адміністративного позову до адміністративного суду;

- впровадження «пільгового режиму захисту» публічних закупівель у відповідних сферах господарювання та сфері національної безпеки і оборони, шляхом першочергового підтримання інтересів національного виробника, перед іноземними партнерами;

- керуючись досвідом (Грузії, Білорусії, Болгарії), пропонується створення інформаційної системи обліку недобросовісних осіб, які беруть участь у публічних закупівлях, - «чорного списку» - реєстру порушників процедури публічних закупівель з відображенням відповідної інформації на сайті Антимонопольного комітету України;

- виписати процедуру оскарження публічних закупівель в порядку адміністративного судочинства, що унеможливить виникнення численних прогалин в частині розбіжностей у підвідомчості справ між судами;

- передбачити порядок залишення скарги без розгляду шляхом визначення недоліків в її оформленні, способів їх усунення та визначення строків для її повторного подання. Зазначена позиція може бути деталізована у запропонованому Положенні та Законі України «Про публічні послуги».

3.2. Напрями вдосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель

Проведене дослідження проблематики розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель засвідчує важливу роль Антимонопольного комітету України у забезпеченні захисту прав і законних інтересів суб'єктів оскарження. Водночас, непрозорість і корумпованість зазначеної сфери й досі залишаються стримувальним фактором ефективної діяльності не лише органу оскарження, а й всієї системи суб'єктів, які беруть участь або іншим чином пов'язані з процедурами публічних закупівель. Втрати від корупції у сфері публічних закупівель в середньому становлять 10-20 % загальної суми [45]. Тому однією з причин введення в дію електронних систем публічних закупівель є запобігання корупційним проявам у цій сфері та боротьба з нею. Дійсно, аналізуючи електронну систему закупівель «Prozorro», можна знайти розділ «Публічний моніторинг», в якому громадяни України мають можливість простежити як держава витрачає їхні податки [79]. Тут же функціонує Модуль аналітики, в якому вже безпосередньо міститься вся необхідна для ознайомлення інформація. Серед іншого, в зазначеному Модулі є інформація щодо грошей, які були зекономлені в 2017 році завдяки введенню електронної системи закупівель. Зокрема, загальна сума економії становить

31,42 млрд грн [128]. Тому вважаємо, що запровадження електронних систем у сфері публічних закупівель забезпечить прозорість, ефективність і некорупційність, що підкріпиться так званім «громадянським контролем», який зможе оперативно реагувати на протиправні прояви під час проведення тендерів.

Повертаючись до діяльності АМКУ, варто зазначити, що проблематика вдосконалення законодавства з метою підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання свого часу була висвітлена у численних працях науковців, серед яких варто виокремити О. В. Голяшкіна [41], Ю. Т. Добромислова [63], О. В. Клим [101], О. К. Костюкевича [113], О. В. Пономарьова [158] К. А. Рябець [232], В. В. Титарчука [243], О. Ш. Чомахашвілі [255] та ін.

Щодо ефективності діяльності будь-якого органу загалом, вважаємо за доцільне виділити такі елементи, що безпосередньо впливають на повноцінне функціонування органу. Насамперед, це ефективність самого законодавства. Чітко регламентована процедура діяльності кожного органу має бути законодавчо закріплена. Зокрема, повинні бути визначені засади діяльності, її мета, завдання, функції, організаційна будова та структура органу, компетенція й повноваження, а також гарантії діяльності та юридична відповідальність посадових осіб. Тобто, всі структурні елементи правового статусу будь-якого органу державної влади або місцевого самоврядування.

По-друге, це ефективність органів виконавчої влади, що на рівні підзаконних нормативно-правових актів забезпечують конкретизацію норм законодавства. Такими нормативно-правовими актами з приводу оскарження у сфері публічних закупівель можуть виступати постанови Кабінету Міністрів України та розпорядження Антимонопольного комітету України, що затверджують порядки та положення. Детальніше зупинимось на їх конкретизації пізніше.

По-третє, це ефективність діяльності органу з приводу реалізації норм законодавства та підзаконних нормативно-правових актів. Забезпечення цього

елемента ефективності залежить від об'єктивних і суб'єктивних факторів. До об'єктивних, на нашу думку, слід віднести ті чинники, що не залежать від волі та діяльності зазначеного органу (його посадових осіб), тобто є зовнішніми. До таких слід віднести соціальне благополуччя країни, політичне становище, стан економічного розвитку, свободу віросповідання та нав'язування певних ідеологічних поглядів, прагнення суспільства до дестрою та «самознищення» тощо, які, відповідно, можна поділити на групи: соціальні, політичні, економічні, ідеологічні, релігійні та моральні. До суб'єктивних належать ті, які безпосередньо пов'язані з діяльністю органу і визначаються як внутрішні чинники. Це, наприклад, організація діяльності, кадрове забезпечення, забезпечення порядку та дисципліни тощо.

Отже, забезпечення ефективності діяльності органу залежить від трьох взаємопов'язаних ієрархічних елементів: ефективність законодавства, ефективність органів виконавчої влади, які своїми підзаконними нормативно-правовими актами забезпечують конкретизацію норм законодавства та ефективність діяльності органу з приводу реалізації законодавства і підзаконних нормативно-правових актів.

Ефективне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування визначається спрямованістю діяльності держави. Наразі Україна обрала європейський напрям і з кожним роком усе активніше впроваджує євроінтеграційні програми. Це пояснюється тим, що стратегічною метою міжнародних організацій та країн Європи є прискорений розвиток європейського інформаційного суспільства, інтеграція і конкурентоспроможність на світових ринках за умови збереження багатокультурності та національної самобутності, забезпечення вільного вираження поглядів і свободи засобів масової комунікації, рівного доступу до надбань цивілізації [90, с. 21].

Україна поступово здійснює реформування системи державних органів і гармонізацію національного законодавства до стандартів Європейського Союзу. Нині здійснено цілу низку реформ і прийнято чималу кількість

нормативно-правових актів, які крок за кроком наближають Україну до входження в Європейський Союз. Ключовим нормативно-правовим актом у цьому аспекті є Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, яким схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [217]. Ця Стратегія передбачає чотири вектори реформування, зокрема, вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності та вектор гордості. Одним із напрямів розвитку держави в рамках вектора безпеки передбачено проведення реформи у сфері здійснення публічних закупівель.

Від прийняття зазначеного Указу реформа сфери публічних закупівель пройшла декілька етапів, які тривають до сьогодні. Так, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України офіційно називає такі етапи реформи:

- у 2015 році: спрощення порядку подачі документів, котрі надає учасник (документи надає тільки переможець); наближення до стандартів ЄС і GPA; підвищення порогів державних закупівель відповідно до рівня інфляції; запуск електронних процедур для деяких груп закупівель, побудувавши сучасну інфраструктуру на базі діючого державного веб-порталу й напрацювань громадськості та бізнесу, побудова зручної бази знань із державних закупівель;

- у 2016 році: розповсюдження електронних закупівель на всі закупівлі; забезпечення зручного публічного доступу до інформації про держзакупівлі; підвищення рівня професіоналізації державних замовників [226].

Крім того, початковим моментом реформування сфери публічних закупівель Мінекономрозвитку вважається прийняття Верховною Радою України Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII. Однак, на нашу думку, дана позиція є спірною з огляду на те, що первинним фактором, який стимулював початок реформування сфери публічних закупівель, є події, які того часу відбувалися на території України, передусім – Революція Гідності. Враховуючи політичну ситуацію в країні, назріла нагальна потреба у реформуванні сфери публічних закупівель, а саме – заміни базового Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289-VI, що на той час містив більше 40 виключень і низку

норм корупційного змісту [95]. Саме в цей період почали з'являтися перші концепти електронної системи, які, запровадивши в дію електронні майданчики для надпорогових закупівель, у майбутньому стали базою для функціонування всієї сфери публічних закупівель.

Наступним кроком, що пояснює потребу реформування зазначеної сфери, є підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27.06.2014 [246]. Главою восьмою Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» вищевказаної Угоди врегульовано позиції щодо державних закупівель. Стаття 148 визначає, що сторони визнають внесок прозорого, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу у сталий економічний розвиток і встановлюють у якості своєї мети ефективно, взаємне і поступове відкриття відповідних ринків закупівель. Відповідно, для досягнення цієї мети необхідно здійснити інституційну реформу із створенням ефективної системи державних закупівель на основі стандартів ЄС, які визначені даною Угодою. Серед базових директив варто назвати Директиву 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 31.03.2004 про координацію процедур проведення тендерів на укладення контрактів на виконання робіт, постачання товарів і надання послуг, Директиву 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31.03.2004 про координацію процедур здійснення закупівель суб'єктами, що здійснюють свою діяльність у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах, Директиву Ради № 89/665/ЄЕС від 21.12.1989 про узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень щодо застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів закупівлі товарів і робіт за державні кошти, Директиву 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26.02.2014 про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС та Директиву 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014 щодо здійснення закупівель організаціями, які працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах і секторі поштових послуг, яка скасовує Директиву 2004/17/ЄС [39, с. 16, с. 25, с. 253, с. 415]. Починаючи з 2015 року,

пріоритетним напрямом у сфері публічних закупівель було імплементація у законодавство України положення Директиви 2014/24/ЄС і Директиви 89/665/ЄЕС зі змінами, внесеними Директивою 2007/66/ЄС, визначеними у Додатках ХХІ-В, ХХІ-С до Угоди про асоціацію [225].

Окрім імплементації вищевказаних директив, Україна повинна була подати до Комітету з питань торгівлі комплексну «дорожню карту» з реалізації глави 8 «Державні закупівлі» Угоди про асоціацію, яка повинна охоплювати всі аспекти реформування та загальні правові засади імплементації у сфері державних закупівель, зокрема: адаптацію законодавства для регулювання державних контрактів, контрактів у комунальних та інфраструктурних секторах, договорів концесії на виконання робіт і процедури перегляду рішень замовників; зміцнення адміністративної спроможності на всіх рівнях, у тому числі з органами оскарження та контрольними механізмами [246]. Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р [216], аналіз якої було проведено у попередніх розділах. До стратегічних цілей зазначеної реформи відносять: прозорість процесу – від планування до постачання товару; доступність для аналізу та контролю з боку громадськості; оперативність і ефективність оскарження; професійність закупівельників [224].

Отже, з вищезазначеного випливає, що реформування системи публічних закупівель було ініційовано не лише законодавцем України, а й суспільством, яке прагнуло зробити процедури публічних закупівель прозорими та некорумпованими. Основною платформою для реформування національного законодавства України стали численні директиви Європейського Парламенту та Ради, що повинні бути імplementовані в законодавство України шляхом адаптації останнього до стандартів ЄС.

Однак результати й наслідки реформи, прогалини в законодавстві, діяльність електронних майданчиків та низка інших факторів, про які йшла мова у дисертаційному дослідженні, вказують на те, що введена в дію процедура виявилася неефективною та потребує відповідного поетапного

вдосконалення. Зокрема, пріоритетними напрямками вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері публічних закупівель мають стати:

1. Чітко регламентований законодавством перелік повноважень Антимонопольного комітету України як органу оскарження. Зокрема, необхідно виключити норми ст. ст. 8 та 18 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII, що регулюють права та обов'язки АМКУ і виділити їх в окрему ст. 18-1, яка мала б назву «Повноваження органу оскарження» та визначала, що Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель має такі повноваження: а) приймати до розгляду скарги суб'єктів оскарження; б) залишати без розгляду скарги суб'єктів оскарження у визначених Законом випадках; в) припиняти розгляд скарги суб'єктів оскарження у визначених Законом випадках; г) надавати вказівки, які вимоги замовника порушують закон і визначати, чи є вони дискримінаційними стосовно суб'єкта оскарження; д) залучати для отримання консультацій та експертних висновків представників державних органів, експертів і спеціалістів, які не можуть бути пов'язані з особами і володіють спеціальними знаннями, необхідними для професійного та неупередженого розгляду скарги; е) приймати рішення про встановлення або відсутність порушень процедури закупівлі; є) приймати рішення про заходи, що повинні вживатися для усунення порушень процедури закупівлі, зокрема зобов'язати замовника повністю або частково скасувати свої рішення, надати необхідні документи, роз'яснення, усунути будь-які дискримінаційні умови (у тому числі ті, що зазначені в технічній специфікації, яка є складовою частиною тендерної документації), привести тендерну документацію у відповідність із вимогами законодавства, або за неможливості виправити допущені порушення відмінити процедуру закупівлі; ж) надавати інформацію про результати розгляду скарги та оприлюднювати рішення в електронній системі закупівель; з) здійснювати інші повноваження, визначені законодавством.

2. Прийняття єдиного нормативно-правового акта, який би уніфікував існуючі норми та положення, узгодив і розширив вживану термінологію, визначив порядок оформлення та подання скарги до органу оскарження, урегулював процедурний порядок розгляду скарг не лише при надпорогових, а й при допорогових публічних закупівлях, визначив склад і зміст виникаючих правовідносин, з деталізацією суб'єктного складу та його повноважень. Нормативно-правовим актом, який би врегулював зазначену проблематику, має бути Постанова Кабінету Міністрів України «Про визначення Правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель».

Пропонується така *структура* проекту цього нормативно-правового акта:

I. Загальні положення. Ці правила визначають порядок розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель органом оскарження.

Правовою основою є Конституція України, вітчизняні та міжнародні законодавчі акти у визначеній сфері, а також положення Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Розгляд скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель здійснюється за такими принципами:

- відкритість і прозорість;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій, дій та бездіяльності учасників і замовника;
- запобігання корупційним діям і зловживанням [210].

II. Органи оскарження, підвідомчість скарг. Відповідно до п. 14 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» органом оскарження у сфері публічних закупівель виступає Антимонопольний комітет України. Скарга до органу оскарження подається лише учасниками, з якими не було укладено договір про закупівлю. Скарги щодо укладених договорів розглядаються в судовому порядку та не є предметом регулювання зазначених Правил.

Органом оскарження в допорогових закупівлях є Комісія з розгляду звернень, що складається з представників громадськості, рішення якої мають рекомендаційний характер для учасників.

III. Порядок оскарження допорогових процедур закупівлі. Відповідно до п. 14 Наказу ДП «Зовнішторгвидав України» «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель» від 13.04.2016 № 35 у випадку виявлення порушення учасник може звернутися до замовника із вимогою про усунення порушення у процесі проведення закупівлі через відповідну електронну форму.

Відповідний розділ Порядку регламентує процес реагування на відповідь ініціатора «Незадовільно» і направлення на розгляд Комісії з розгляду звернень. Розгляд звернення Комісією припиняється у разі відміни закупівлі або визначення її системою такою, що не відбулася. Рішення Комісії розміщуються в системі протягом 5 робочих днів з моменту їхнього прийняття і мають бути загальнодоступними для перегляду на веб-порталі уповноваженого органу. Комісія має розглянути звернення протягом 14 днів із моменту його надходження на розгляд. Після розміщення рішення Комісії в системі вимога переходить у статус «Розглянуто Комісією». Рішення Комісії має рекомендаційний характер. Розгляд вимоги та звернення не зупиняє процесу проведення закупівлі.

IV. Порядок оскарження надпорогових процедур закупівлі. Вказаний розділ доцільно розділити на чотири послідовні підрозділи.

4.1. Подання скарги до органу оскарження. Підрозділ врегульовує підстави подачі скарги, строки і перелік документів, які повинна містити скарга, а також підстави залишення скарги без розгляду або припинення розгляду скарги.

4.2. Розгляд скарги. Зазначений підрозділ повинен визначати строк і процедуру розгляду скарги органом оскарження, а також визначати заборону замовником вчиняти будь-які дії з приводу закупівлі, щодо якої подано скаргу до органу оскарження.

4.3. Рішення по скарзі. Після розгляду скарги орган оскарження приймає обґрунтоване рішення, яке виносить прилюдно. Підрозділ повинен містити інформацію, яка має бути зазначена в рішенні органу оскарження, а також визначати строки оприлюднення рішення та його обов'язковість для виконання замовниками та особами, яких вони стосуються.

4.4. Оскарження рішення в судовому порядку. Підрозділ повинен містити інформацію щодо підвідомчості справ про порушення законодавства у сфері публічних закупівель адміністративним судам, а також порядок і строки подачі позову.

3. Нормативно-правове регулювання порядку здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro». Оскарження публічних закупівель здійснюється в електронній формі, тобто, шляхом подачі електронної скарги до органу оскарження через портал «ProZorro», який виступає офіційним порталом оприлюднення інформації про публічні закупівлі в Україні. У зв'язку з цим нерідко трапляються технічні перешкоди надходження скарги до АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель, що призводить до неможливості адекватно та ефективно здійснити розгляд скарги та відновити порушені права та інтереси суб'єкта оскарження. Тому АМКУ неодноразово направляв листи (від 29.07.2016 № 20-29/04-69-пз; від 08.08.2016 № 20-29/07-86-пз; від 23.08.2016 № 20-29.3/01-139-пз) до ДП «ProZorro» з повідомленнями про наявні проблеми [86, с. 34]. Серед основних помилок у функціонуванні порталу «ProZorro» АМКУ виділяє ті, які безпосередньо впливають на ефективне функціонування кабінету органу оскарження та можливість активізації виконання програмним модулем рішень органу оскарження. Це, зокрема: неможливість завантаження примірників рішень у форматі «pdf»; неможливість розблокування торгів після прийнятого органом оскарження рішення у зв'язку з нефункціонуванням відповідних кнопок (залишення без розгляду, припинення тощо); проблема зі скаргами, які за незрозумілим алгоритмом «дрейфують» між папками в кабінеті оскарження, наприклад: нові папки виявляються розміщеними в папці «Скасовані», після

чого до прийняття рішення органу оскарження переходять до папки «Нові скарги»; скарги, відкликані скаржником, з'являються у папці «Прийняті до розгляду» та «Скасовані» або переміщуються туди з папки «Нові скарги» тощо.

Зазначені технічні помилки перешкоджають нормальній діяльності органу оскарження, що призводить до затягування процесу розгляду скарг, що, відповідно, затримує проведення замовником торгів із незалежних від органу оскарження підстав. Тому, з метою усунення помилок і підвищення ефективності діяльності АМКУ питання технічної відповідності потребує не лише уваги з боку кваліфікованих спеціалістів, а й відповідного правового врегулювання. Таким нормативно-правовим актом може бути Розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Положення про порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro»».

Пропонується така *структура* Положення про порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro».

I. Загальні положення. Це Положення встановлює порядок подання скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель до Антимонопольного комітету України через електронну систему, а також їх розгляду та винесення рішень по них.

Положення розроблено відповідно до Законів України «Про публічні закупівлі», «Про Антимонопольний комітет України» з метою забезпечення функціонування процедури розгляду скарг і захисту прав і законних інтересів суб'єктів оскарження.

II. Порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro».

2.1. Електронна скарга. Норма містить вимоги до скарги, строки її подачі та підтвердження факту оплати, а також присвоєння реєстраційного номеру скарги.

2.2. Розгляд скарги. Визначає строки та порядок розгляду скарги органом

оскарження.

2.3. Рішення органу оскарження. Норма містить порядок оприлюднення рішення, а також наголошує на можливості ознайомитись з ним через електронну систему та оскаржити його у судовому порядку у визначений законодавством строк до суду.

Важливість прийняття даного Положення визначається й тим, що у додатках були б зібрані всі шаблони скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: Шаблон скарги на дії замовника, який визначив переможцем іншого учасника; Шаблон скарги щодо порушення законодавства та встановлення замовником дискримінаційних вимог у тендерній документації. Це сприяло б швидкості та оперативності процедури прийняття скарг до розгляду і врегулювало б на нормативно-правовому рівні «модель» скарги та її уніфікацію.

4. Чітко визначене питання підсудності справ щодо оскарження рішень органу оскарження в судах. Розмежування справ за участі АМКУ між господарськими та адміністративними судами мають бути законодавчо врегульовані шляхом прямої вказівки в законі на підслідність даної категорії справ. У зв'язку з цим, пропонуємо доповнити Главу 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства ст. 183-8 «Особливості провадження у справах щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель», яка б визначала, що «право оскаржувати рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель мають замовники, учасники процедури закупівлі та інші особи, права яких були порушені відповідним рішенням Антимонопольного комітету України. Позовна заява щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель подається до окружного адміністративного суду м. Києва. Позовна

заява може бути подана до адміністративного суду протягом 30 днів з дня оприлюднення відповідного рішення в електронній системі закупівель. Зазначені строки не підлягають поновленню».

Законодавче закріплення норми забезпечить ефективне функціонування механізму оскарження рішень АМКУ за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, ліквідує розбіжності в процесуальному законодавстві щодо визначення підвідомчості справ даної категорії та мінімізує допущення суб'єктами, які мають намір подати позовну заяву, помилок, яких вони наразі допускаються.

5. Запровадження функціонування «чорних списків» і «білих списків» постачальників й підрядників. Переймаючи досвід інших країн, варто зазначити, що наявність таких списків має низку позитивних моментів не лише для учасників тендерних процедур, а й для економічного розвитку країни загалом.

Розглянемо особливості функціонування «чорного списку» на прикладі Киргизької Республіки. Так, ст. 5 «Умови відсторонення від участі в державних закупівлях і включення в базу даних ненадійних і несумлінних постачальників (підрядників)» Закону Киргизької Республіки «Про державні закупівлі» від 03.04.2015 № 72 [132] визначає, що база даних ненадійних (несумлінних) постачальників (підрядників) – це реєстр ненадійних (несумлінних) постачальників (підрядників), включених за невиконання своїх зобов'язань за договором і за порушення правил участі в процедурах державних закупівель. Особи, що включені в базу даних ненадійних (несумлінних) постачальників (підрядників), не допускаються до участі в державних закупівлях.

Включення в базу даних ненадійних постачальників (підрядників) може ініціювати тільки організація, що закуповує, в разі, якщо:

- 1) ініційовано розірвання договору з вини постачальника (підрядника), який не виконав зобов'язання за договором державних закупівель;
- 2) постачальники (підрядники) надали неправдиві відомості щодо своєї конкурсної заявки;

3) керівник або засновник компанії постачальника (підрядника) був притягнутий судом за шахрайство, корупцію або змову;

4) постачальником (підрядником) порушені умови декларації, що гарантують конкурсну заявку [132].

Суб'єктом, уповноваженим розглядати скарги та включати до «чорного списку» осіб, є міжвідомча комісія з розгляду скарг на дії або бездіяльність замовників і включення в базу даних ненадійних постачальників (підрядників) в ході проведення державних закупівель. Порядок діяльності зазначеного органу регламентований Положенням про порядок роботи незалежної міжвідомчої комісії з розгляду скарг на дії або бездіяльність закуповуючих організацій і включення в Базу даних ненадійних постачальників (підрядників) в ході проведення державних закупівель, що затверджене наказом Міністерства фінансів Киргизької Республіки від 14.10.2015 № 175-п [156].

Відповідно до зазначеного Положення основними завданнями Комісії є розгляд скарг, що надійшли від учасників процедур закупівель, і розгляд звернень закуповуючих організацій для включення до бази даних. При розгляді звернень закуповуючих організацій про включення до бази даних Комісія приймає наступне рішення:

- про включення постачальника (підрядника) в базу даних або визнає звернення необґрунтованим;

- визначає термін знаходження постачальника (підрядника) в Базі даних (термін в один рік застосовується в разі, якщо постачальником (підрядником) були порушені умови декларації; термін від двох до трьох років у тому випадку, якщо ініційовано розірвання договору з вини постачальника (підрядника), який не виконав зобов'язання за договором державних закупівель; термін до трьох років у випадках, якщо постачальники (підрядники) надали неправдиві відомості щодо своєї конкурсної заявки або керівник чи єдиний засновник компанії постачальника (підрядника) був притягнутий за шахрайство, корупцію чи змову відповідно судовими актами, які вступили в законну силу в установленому законом порядку.

Тобто, на законодавчому рівні створено спеціальний орган, який уповноважений вносити постачальників (підрядників) до «чорного списку». Цей список ненадійних постачальників (підрядників) є відкритим, а тому суб'єкти, що потрапляють до нього, зазнають негативних матеріальних та інших наслідків протягом усього періоду, який знаходяться в ньому.

Варто зазначити, що Наказом Міністерства фінансів Киргизької Республіки від 15.03.2016 № 1-ДП «Про створення незалежної міжвідомчої комісії з розгляду скарг і протестів, а також включення в базу даних ненадійних (несумлінних) постачальників (підрядників)» [133] було створено зазначену комісію та визначено уповноважених осіб.

Ще однією країною, на яку в даному контексті варто звернути увагу, є Грузія. Але, окрім функціонування «чорного списку», в Грузії передбачено також наявність «білого списку». На відміну від «чорного списку», в якому відображено відомості про недобросовісних осіб, претендентів і постачальників, у «білому списку» зазначаються відомості щодо кваліфікованих постачальників, які беруть участь у державних закупівлях, що відповідають критеріям, встановленим підзаконним нормативним актом для реєстрації в «білому списку». Кваліфікований постачальник, зареєстрований в «білому списку», при участі в державних закупівлях користується спрощеними процедурами, передбаченими підзаконним нормативним актом. Порядок і умови ведення «білого списку» визначаються підзаконним нормативним актом [131].

На підставі вищевикладеного, вважаємо за доцільне запропонувати введення таких списків для здійснення ефективної процедури публічних закупівель на території України. Для цього необхідно:

- ініціювати створення таких списків шляхом подачі законопроекту до Верховної Ради України з обґрунтуванням необхідності їх введення та функціонування;

- закріпити порядок діяльності на законодавчому рівні та визначити орган, який буде уповноважений вносити у відповідну базу даних суб'єктів, які

є недобросовісними учасниками процедури закупівлі (належать до «чорного списку»), та суб'єктів, які є добросовісними учасниками і мають можливість брати участь у процедурі закупівлі за спрощеним порядком (належать до «білого списку»);

- створити групи та комісії, які б займалися розробкою та тестуванням відповідних електронних систем баз даних;

- ввести в дію та забезпечити відкритий доступ громадськості до цих списків.

6. Прийняття кодифікованого нормативно-правового акта, який би регламентував адміністративні процедури. Таким актом може стати Адміністративно-процедурний кодекс України. Однак, варто зазначити, що хоча Проектом Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 було передбачено регулювання відносин державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з фізичними і юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання, проте під дію зазначеного нормативно-правового акта не підпадала сфера публічних закупівель. Зокрема, ст. 2. регламентувала, що «дія цього Кодексу не поширюється на відносини, що виникають під час провадження діяльності щодо розгляду скарг у сфері державних закупівель» [219]. Враховуючи те, що Проект було відкликано ще 12.12.2012, необхідно розробити нову редакцію Адміністративно-процедурного кодексу України з урахуванням усіх осучаснених процесів останніх декількох років. Введення в дію зазначеного нормативно-правового акта забезпечить права, свободи і законні інтереси громадян України, інших фізичних осіб та юридичних осіб, а також визначить порядок діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення законного, справедливого, об'єктивного, неупередженого і своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів здійснення адміністративних процедур.

Аналіз питань щодо вдосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, слід регламентувати чітко визначений перелік повноважень АМКУ як органу оскарження шляхом включення до змісту Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII ст. 18-1, яка б визначала цей перелік.

По-друге, необхідно більш детально урегулювати процедуру провадження у справі розгляду скарги й прийняття єдиного нормативно-правового акта, який би уніфікував відповідний процес не лише при надпорогових закупівлях, а й допорогових.

По-третє, нормативного закріплення потребує також і порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему.

По-четверте, питання визначення підсудності справ щодо оскарження рішень органу оскарження в судах має бути вирішено на законодавчому рівні шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України й доповнення його ст. 183-8 «Особливості провадження у справах щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель».

По-п'яте, в Україні для більш ефективного здійснення процедури публічних закупівель необхідно запровадити «чорний список» і «білий список» постачальників й підрядників.

По-шосте, прийняти кодифікований нормативно-правовий акт процесуального характеру, який би регламентував адміністративні процедури у сфері публічних закупівель.

Висновки до розділу 3

Дослідження шляхів розвитку нормативно-правового регулювання адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель в Україні дозволило отримати наступні висновки.

1. Проаналізовано досвід окремих країн в частині адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель і визначено ключові напрями його впровадження у вітчизняне законодавство.

2. Виокремлено централізовану та децентралізовану моделі здійснення публічних закупівель, які відрізняються між собою процедурою адміністративного оскарження порушень законодавства. Органи державної влади, які мають повноваження вирішувати спори, складаються з відповідних рівнів юрисдикції: адміністративної та судової.

3. Наголошено, що в окремих країнах під час розгляду скарг про порушення процедури публічних закупівель реалізується принцип триінстанційності: адміністративний, судовий розгляд та апеляційне оскарження.

4. Зазначено, що склад суб'єктів оскарження, уповноважених на розгляд скарг у сфері публічних закупівель, здійснюється на основі змішаного формування з реалізацією паритетного принципу. Змішане формування реалізується шляхом призначення до його складу представників центральних органів виконавчої влади, неурядового сектору, експертів і спеціалістів. Паритетний принцип реалізується шляхом встановлення рівних можливостей на оскарження процедури закупівель як для іноземців, так і громадян відповідної держави.

5. Позитивними новаціями законодавства окремих країн (Франції, США, Португалії, Канади) визначено можливість кожного суб'єкта, незалежно від участі у процедурі, реалізувати своє право на адміністративне оскарження

процедури публічних закупівель, у зв'язку з виявленими порушеннями, а також вимагати компенсацій у тій же претензії або окремо.

6. Зазначено, що правове регулювання процедури публічних закупівель в окремих країнах (Португальській Республіці, Італії) систематизовано та уніфіковано на рівні кодексів (Кодексу громадських контрактів, Адміністративно-процесуального кодексу, Процесуального кодексу адміністративних судів) та роз'яснено в положеннях підзаконних нормативно-правових актів і постановях Верховного Суду України.

7. Аналізуючи зарубіжний досвід, визначено окремі його положення, які запропоновано впровадити у вітчизняне законодавство з метою удосконалення адміністративного оскарження процедури публічних закупівель.

8. Основні напрями вдосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, вказують, що забезпечення ефективності діяльності органу залежить від ефективності законодавства, ефективності органів виконавчої влади, які своїми підзаконними нормативно-правовими актами забезпечують конкретизацію норм законодавства та ефективність діяльності органу з приводу реалізації законодавства і підзаконних нормативно-правових актів.

9. Аналіз європейського розвитку країни та стан імплементації Директив Європейського Парламенту та Ради Європи, що забезпечують реформування сфери публічних закупівель і, як наслідок, прийняття «дорожньої карти», дозволив дійти висновку, що серед основних шляхів вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель в Україні варто внести такі зміни та доповнення до чинного законодавства: а) визначення переліку повноважень Антимонопольного комітету України як органу оскарження у сфері публічних закупівель; б) прийняття положення про визначення правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; в) прийняття положення про порядок здійснення процедури оскарження

публічних закупівель через електронну систему «ProZorro»; г) законодавчо урегулювати порядок підсудності справ щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України у судах; д) створення баз даних «чорних списків» і «білих списків» постачальників й підрядників; е) регулювання адміністративних процедур у сфері публічних закупівель шляхом прийняття кодифікованого процесуального закону.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретико-правове узагальнення та нове вирішення наукового завдання щодо визначення адміністративно-правових засад розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, а також шляхів їх вдосконалення. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Запропоновано здійснити поділ правовідносин у сфері публічних закупівель з урахуванням таких критеріїв: 1) залежно від ініціативності органів, уповноважених проводити публічні закупівлі (правовідносини, ініційовані органами державної влади; правовідносини, ініційовані органами місцевого самоврядування; правовідносини, ініційовані органами соціального страхування; правовідносини, ініційовані юридичними особами); 2) залежно від етапів здійснення публічних закупівель (правовідносини з приводу реалізації права бути суб'єктом публічних закупівель; правовідносини під час здійснення процедури публічних закупівель; правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в адміністративному порядку; правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель у судовому порядку); 3) залежно від галузевої належності (адміністративні правовідносини у сфері публічних закупівель; господарсько-договірні правовідносини у сфері публічних закупівель; екологічні правовідносини у сфері публічних закупівель; кримінальні правовідносини у сфері публічних закупівель).

2. Визначено поняття правового регулювання у сфері публічних закупівель як упорядкованого процесу, який реалізується сукупністю правових засобів, спрямованих на впорядкування правових норм, їх юридичне закріплення, розвиток та правову охорону суспільних відносин, пов'язану зі здійсненням публічних закупівель товарів, робіт і послуг.

Запропоновано розподіл принципів забезпечення публічних закупівель на загальні та спеціальні. Останню групу принципів запропоновано представити у

вигляді наступних підгруп: а) інституційні, які спрямовані на професіоналізацію публічних закупівель, узгодження державного регулювання та контролю у сфері публічних закупівель); б) матеріальні, які спрямовані на забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель; в) процедурні, які спрямовані на урегулювання чітко визначених процедурних питань здійснення та оскарження процедури публічних закупівель; г) антикорупційні.

3. Структуру адміністративно-правового статусу АМКУ становлять: мета, завдання, функції, принципи, організаційна будова та порядок діяльності, компетенція, повноваження, відповідальність посадових осіб.

З метою врегулювання на законодавчому рівні повноважень АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель необхідно внести зміни та доповнити Закон України «Про публічні закупівлі» статтею __ «Повноваження органу оскарження».

4. Обґрунтовано, що адміністративна процедура розгляду скарг у сфері публічних закупівель є передбаченою нормами адміністративного права сукупністю послідовно здійснюваних процедурних дій, об'єднаних у межах процесуальних стадій, які реалізуються органом оскарження з метою захисту прав та законних інтересів осіб (суб'єктів оскарження), результатом яких є винесення відповідного рішення.

5. Визначено, що процедура розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель складається з трьох послідовних стадій: 1) подача скарги суб'єктом оскарження; 2) безпосередній розгляд скарги суб'єктом оскарження; 3) винесення рішення органом оскарження.

Запропоновано критерії розмежування скарг до органу оскарження: а) залежно від суб'єкта, дії якого оскаржуються; б) залежно від етапу здійснення публічних закупівель; в) залежно від правових підстав подачі скарги.

6. Запропоновано з метою розмежування підвідомчості справ за участю АМКУ між господарськими та адміністративними судами внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства та Господарського процесуального

кодексу України.

Обґрунтовано доцільність доповнення глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України статтею ___ «Особливості провадження у справах щодо оскарження рішення АМКУ за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель» та викласти її в наступній редакції:

«1. Право оскаржувати рішення АМКУ за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель мають замовники, учасники процедури закупівлі та інші особи, права яких були порушені відповідним рішенням Антимонопольного комітету України.

2. Позовна заява щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель подається до Київського окружного адміністративного суду.

3. Позовна заява може бути подана до адміністративного суду протягом 30 днів з дня оприлюднення відповідного рішення в електронній системі закупівель. Зазначені строки не підлягають поновленню.».

7. На підставі узагальнення зарубіжного досвіду виділено окремі новації, які заслуговують на розгляд та подальше впровадження у вітчизняне законодавство: 1) розширення переліку суб'єктів, які мають право ініціювати подачу скарги на порушення процедури публічних закупівель; 2) розширення повноважень органу оскарження в частині розгляду скарг, що стосуються порушень порядку здійснення допорогових процедур; 3) обов'язкове залучення до розгляду скарг у сфері публічних закупівель громадськості та експертів, які спеціалізуються на специфіці здійснення публічних закупівель у відповідних сферах господарювання; 4) формування списку незалежних експертів та спеціалістів, задіяних у розгляді скарг, який буде визначатися автоматизованою системою; 5) більш детальне урегулювання процедури провадження щодо розгляду скарги про порушення законодавства у сфері публічних закупівель у

межах окремого положення; 6) запровадження практики поетапності подачі претензії: I етап – подача письмового документа з претензіями до організації, що закуповується (замовника); II етап – подача претензії до державного органу; III етап – клопотання про проведення адміністративного огляду; IV – подання адміністративного позову до адміністративного суду; 7) запровадження «пільгового режиму захисту» публічних закупівель у відповідних сферах господарювання та сфері національної безпеки і оборони, шляхом першочергового підтримання інтересів національного виробника, перед іноземними партнерами; 8) створення інформаційної системи обліку недобросовісних осіб, які беруть участь у публічних закупівлях «чорного списку»; 9) передбачення підстав залишення скарги без розгляду шляхом чіткого визначення недоліків в її оформленні, способів їх усунення та передбачення строків для її повторного подання.

8. Визначено напрями вдосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

8.1. З метою уніфікації існуючих норм та положень, узгодження й розширення вживаної термінології, визначення порядку оформлення та подання скарги до органу оскарження, урегулювання процедурного порядку розгляду скарг не лише при надпорогових, а й допорогових публічних закупівлях, визначення складу та змісту правовідносин, що виникають, з деталізацією суб'єктного складу та його повноважень, необхідним постає прийняття нормативно-правового акта, який би врегулював зазначену проблематику. Таким актом має бути постанова Кабінету Міністрів України «Про визначення Правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель».

8.2. З метою законодавчого регулювання порядку здійснення публічних закупівель в електронній системі та подолання технічних та інших видів помилок необхідно прийняти нормативно-правовий акт, який регулюватиме дану проблематику. Таким актом має бути розпорядження АМКУ «Про

затвердження Положення про порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro»».

8.3. З метою забезпечення позитивної результативності процедур тендерів актуальним є введення в дію функціональних баз даних, які б визначали перелік осіб, які є недобросовісними постачальниками (підрядниками) (так званий «чорний список») та тих, які б визначали перелік добросовісних постачальників (підрядників), що мають можливість брати участь у тендерах за спрощеними процедурами (так званий «білий список»).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8–13.
2. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур в реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2009. № 3. С. 8–14.
3. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
4. Административное право Украины: учебник / под ред. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т.1. Загальна частина / редкол. В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2007. 592 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. акад. С. В. Ківалова. Одеса: Юрид. літ., 2003. 896 с.
8. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом обществе. Москва: Юрид. лит., 1966. 188 с.
9. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Москва: Юрид. лит. 1982. Т. 2. 360 с.
10. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Велби; Проспект. 2008. 576 с.
11. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Ірпінь, 2002. 18 с.

12. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М. І. Хавронюк, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощук та ін.]; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ, 2017. 445 с.

13. АМКУ оштрафував аеропорт “Бориспіль” майже на 13 млн. грн. за зловживання на ринку спец послуг. *Правове поле*: спеціалізований правовий портал України. 25-01-2017. URL: <https://www.pravove-pole.info/novini/amku-oshtrafuvav-aeroport-boryspil-majzhe-na-13-mln-grn-za-zlovzhyvannja-na-rynku-specposlug/>

14. Антимонопольний комітет України / Офіціальний веб-сайт. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/123448>

15. Архипов В. Д. Подведомственность трудовых споров. Москва: Юрид. лит., 1980. 96 с.

16. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Москва: Юрид. лит., 1975. 239 с.

17. Афанасьев М. В. Государственные закупки в рыночной экономике. Санкт-Петербург: СПбГУЭФ, 2004. 244 с.

18. Багатомовний юридичний словник довідник / І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. Київ: Київ. університет, 2012. 543 с.

19. Баймуратов М. О. Міжнародне право: підручник. Харків: Одиссей, 2002. 672 с.

20. Бакалінська О. О. Захист економічної конкуренції: організаційно-правові засади державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 210 с.

21. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Москва: БЕК, 1996. 386 с.

22. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2007. 816 с.

23. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій

та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.

24. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права. *Государство и право*. 1997. № 11. С. 14–21.

25. Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 219 с.

26. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зоркина, В. Е. Кутских. Москва: ИНФРА-М, 1999. 789 с.

27. Бруун-Нільсок Стін, Шатковський О. Оновлений звіт за результатами порівняльного аналізу українського законодавства у сфері державних/публічних закупівель і Директиви ЄС про державні/публічні закупівлі. *Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС*: зб. Директив ЄС з питань державних закупівель. Грудень, 2016. 345 с.

28. Бурханов У. А. Государственные закупки: учеб. пособ. / Программа Развития Организации Объединенных Наций (ПРООН); Министерство финансов Республики Узбекистан. Ташкент, 2009. 168 с.

29. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

30. Валуєва Л. В. Адміністративно-правовий статус морських портів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 237 с.

31. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемчушенка. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: Юридична думка, 2012. 1020 с.

32. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юридична думка. 2007. 992 с.

33. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

34. Виконавча влада і адміністративне право: наук. вид. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 2002. 668 с.
35. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2009. 219 с.
36. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право: учебник. Москва: Проспект; Велби, 2003. 477 с.
37. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.
38. Галушак М. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми. *Галицький економічний вісник*. Серія: Економіка та управління національним господарством. Тернопіль, 2011. № 1 (30). С. 43–53.
39. Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС: зб. Директив ЄС з питань державних закупівель. Січень, 2015. 637 с. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf
40. Гнатюк С. С. Проведення справ про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.
41. Голяшкін О. В. Адміністративно-правове регулювання інноваційної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2011. 20 с.
42. Гора М. А. Проблемні питання оскарження органів Антимонопольного комітету у справах про захист економічної конкуренції. *Правова держава*. 2016. № 21. С. 79–86.
43. Господарський кодекс України: прийнятий 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
44. Господарсько-процесуальний кодекс України: прийнятий 06 лист. 1991 р. № 1798-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

45. Грибановський О. Три види втрат економіки на публічних закупівлях природного газу. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/04/24/624176/>

46. Гримич М. К. Судові акти як джерело адміністративно-процесуального права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Тернопіль, 2017. 21 с.

47. Губерська Н. Л. Адміністративний процес: сучасні підходи до визначення. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 227–233. URL: [Huberska_2014-3__jubilee.pdf](#).

48. Гутгарц К. Оскарження допорогових та надпорогових закупівель в системі prozorro. URL: http://ua.prostopravo.com.ua/prava_biznesu/dogovirni_vidnosini/statti/oskarzhennya_doporogovih_ta_nadporogovih_zakupivel_v_sistemi_prozorro

49. Делія Ю. В. Методологія та принципи дослідження проблем правотворчості суб’єктів місцевого самоврядування в Україні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: зб. наук. праць / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2012. № 2 (56). С. 156–161.

50. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, І. О. Кресіна та ін. Київ: Юридична думка, 2010. 496 с.

51. Дерещ В. І. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 190 с.

52. Деякі питання здійснення державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі: постан. Кабінету Міністрів України від 22 лип. 2015 р. № 622. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/622-2015-%D0%BF>

53. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 195 с.

54. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків: Диска плюс, 2015. 688с.

55. Джафарова О. В. Правове регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2015. Вип. 6, т. 2. С. 45–49.

56. Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 року стосовно координації процедур закупівель підприємствами, що працюють в сфері водо-, енергопостачання, транспорту та телекомунікацій. *Офіційний вісник ЄС*. L 134. 30 квітня, 2004 р.

57. Директива 2007/66/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2007 року, що вносить зміни до Директив Ради ЄС 89/665/ЄЕС та 92/13/ЄЕС стосовно поліпшення ефективності процедур оскарження закупівель. *Офіційний вісник ЄС*. L 335. 20 грудня, 2007 р.

58. Директива 2009/81/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року щодо координації процедур надання певних контрактів на виконання робіт, поставки та надання послуг органами замовниками або підприємствами в сфері оборони та безпеки, що вносить зміни до Директив 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС. *Офіційний вісник ЄС*. L 216. 20 серпня, 2009 р.

59. Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 груд. 1989 р. про узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів про закупівлю товарів та робіт за державні кошти. *Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС: зб. директив ЄС з питань державних закупівель*. Січень, 2015. С. 415–428.

60. Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення державних закупівель та про визнання недійсною Директиви 2004/18/ЄС. *Офіційний вісник ЄС*. L 94. 28 березня, 2014 р.

61. Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення закупівель підприємствами, що працюють в сфері водо-, енергопостачання, транспорту та телекомунікацій та про визнання недійсною Директиви 2004/17/ЄС. *Офіційний вісник ЄС*. L 94. 28 березня, 2014 р.

62. Директива 2014/55/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 квітня 2014 року про електронне інвойсування при здійсненні державних закупівель. *Офіційний вісник ЄС*. L 133. 6 травня, 2014 р.

63. Добромислов Ю. Т. Адміністративно-правове регулювання у сфері захисту прав споживачів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2011. 19 с.

64. Довбенко А. М. Загальна характеристика адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України. *Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, (м. Київ, 13–14 лист. 2015 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 92–95.

65. Довбенко А. М. Загальна характеристика ознак публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права: зб. наук. праць*. Київ, 2017. № 2. С. 76–80.

66. Довбенко А. М. Зарубіжний досвід оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. Ужгород, 2016. Вип. 41, т. 3. С. 61–66.

67. Довбенко А. М. Міжнародні нормативно-правові акти як стандарт діяльності національних органів публічної адміністрації у сфері публічних закупівель. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.*, (м. Одеса, Україна, 20–21 січ. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 66–70.

68. Довбенко А. М. Поняття та класифікація скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. Херсон, 2016. Вип. 6–2, т. 1. С. 87–91.

69. Довбенко А. М. Поняття та ознаки адміністративних процедур у сфері публічних закупівель. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика): наук.-практ. журн. / Міжвідом. наук.-дослід. центр з проблем боротьби з орг. злочинністю*. Київ, 2015. № 2. С. 111–115.

70. Довбенко А. М. Спеціальні ознаки адміністративних процедур за розглядами скарг у сфері публічних закупівель. *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (м. Запоріжжя, 26–27 серп. 2016 р.)*. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. С. 70–73.

71. Довбенко А. М. Сутність адміністративно-правового статусу антимонопольного комітету України як суб'єкту розгляду скарг у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. Херсон, 2015. Вип. 3–2, т. 4. С. 165–169.

72. Довбенко А. М. Сфера публічних закупівель як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридична наука: виклики і сьогодення: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (м. Одеса, Україна, 9–10 черв. 2017 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 60–64.

73. Довбенко А. М., Узгодження наукових поглядів на поняття та ознаки скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. *Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (м. Дніпро, 31 берез. – 1 квіт. 2017 р.)*. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 31–36.

74. Довбенко А. Н. Понятие и сущность правового регулирования осуществления публичных закупок. *Закон и Право: междунар. науч.-практ. журн.* 2017. № 1. С. 135–139.

75. Допорогові закупівлі в системі Prozorro. URL: <http://tender.uub.com.ua/tender/doporogovi-zakupivli-prozorro>

76. Дружков П. С. Судебная подведомственность споров о праве и иных правовых вопросов, рассматриваемых в порядке гражданского производства: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 “Гражданское право, гражданский процесс”. Свердловск, 1966. 22 с.

77. Дудик І. М. Державний контроль Антимонопольного комітету України за узгодженими діями суб’єктів господарювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 211 с.

78. Дюкареєв В. П. Адміністративно-правовий статус державного комітету фінансового моніторингу України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 194 с.

79. Електронна система Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/monitoring>

80. Журик Ю. В. Джерела антимонопольно-конкурентного права України. *Приватне право і підприємництво*: зб. наук. праць. Київ, 2014. Вип. 13. С. 160–164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prip_2014_13_50

81. Завгородній В. А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 268 с.

82. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена 10 груд. 1948 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 89.

83. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка та О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

84. Зайчук О. В., Онищенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2006. 280 с.

85. Звіт про методи боротьби з корупцією у сфері державних закупівель: передовий міжнародний досвід / А. Каліна, В. Деревянкін, С. Нільсон, С. Шатковський. *Гармонізація системи закупівель в Україні зі стандартами ЄС*. Жовтень, 2015. 133 с.

86. Звіт Рахонкової палати про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках: затв. рішенням Рахункової палати від 31 січ. 2017 р. № 3–1. Київ, 2017. 44 с.

87. Звіт щодо аналізу функціонування системи державних закупівель за січень-грудень 2015 року / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Zviti> (дата звернення 10.10.2017).

88. Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 165 с.

89. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління”. Запоріжжя, 2010. 25 с.

90. Інформаційна політика України: європейський контекст: монографія / Л. В. Губерський, Є. Є. Камінський, Є. А. Макаренко та ін. Київ: Либідь, 2007. 360 с.

91. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: аналіт. матеріали. Київ: НІСД, 2010. 29 с.

92. Інформація Постійно діючої Адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель щодо її діяльності від 7 черв. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/135993>

93. Інформація Постійно діючої Адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель щодо її діяльності від 23 черв. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/135445>

94. Інформація щодо рішень органу оскарження у сфері державних закупівель. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/129203>

95. Історія реформи публічних закупівель. URL: <https://prozorro.gov.ua/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel>.

96. Казанцев Д., Михалева Н. Реестр недобросовестных поставщиков: правовая природа и значение для участников закупок. *Торги и закон*. 2016. 13 грудня. URL: <http://www.b2b-center.ru/zakupki/law/reestr-nedobrosovestnyh-postavshchikov/>

97. Катроша Л. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти. *Соціально-економічні проблеми і держава*: електрон. наук. фахове вид. 2012. Вип. 2 (7). С. 98–107. URL: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2012/12klvuta.pdf>.

98. Качоха В. Политические и антрополитические принципы закрытого общества. *Вісник Одеського національного університету*. Серія: Філософія. Одеса, 2007. Т. 12, вип. 13. С. 119–128.

99. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Москва: АН СССР, 1958. 187 с.

100. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 “Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право”. Москва, 2011. 31 с.

101. Клим О. В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2009. 20 с.

102. Когут О. В. Особливості адміністративних проваджень у справах про недобросовісну конкуренцію: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 220 с.

103. Кодекс адміністративного судочинства України: прийнятий 06 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446.

104. Кодекс України про адміністративні правопорушення: прийнятий 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122

105. Кодекс України про адміністративні правопорушення: наук.-практ. комент. / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. 2-ге вид. Київ: Правова єдність, 2008. 655 с.
106. Козлов Ю. М. Административное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2004. 318 с.
107. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
108. Колотій В. М. Специфіка ринку державних закупівель. *Формування ринкових відносин в Україні*: зб. наук. праць. Київ, 2003. № 3. С. 24–27.
109. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. 3-є вид. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
110. Конвенція про захист прав і основоположних свобод: підпис. 04 лист. 1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.
111. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.; станом на 30 верес. 2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
112. Короєд С. О. Підвідомчість справ з участю органів державної влади при здійсненні функцій власника. *Судова апеляція*. 2011. № 1. С. 53–62.
113. Костюкевич О. К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2011. 19 с.
114. Криворучко І. Конституційно-правові принципи адміністративної процедури в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 2 (29). С. 33–39.
115. Критенко О. О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=461>

116. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. Серія: Державне управління. Дніпропетровськ, 2014. № 1. С. 19–26.

117. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

118. Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Запоріжжя, 2013. 186 с.

119. Курило В. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 378 с.

120. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Ірпінь, 2007. 21 с.

121. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. Одеса, 2015. Вип. 2 (8). С. 106–111.

122. Малолітнева В. К. Правове регулювання здійснення державних закупівель інновацій як засобу реконструкції України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 109–113.

123. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків, 2016. Вип. 1. С. 129–135.

124. Мельников О. С. Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Харків, 2016. № 1. С. 44–49.

125. Методичні роз'яснення щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ: затв. рішенням Ради суддів адміністративних судів

України від 31 жовт. 2013 р. № 114. URL: http://www.vasu.gov.ua/samovr/rada/rish_rsas_31_10_2013N114/

126. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Запоріжжя, 2011. 44 с.

127. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: підпис. 16 груд. 1966 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043?nreg=995_043&find=1&text=%E7%E0%F5%E8%F1%F2+%EF%F0%E0%E2&x=0&y=0

128. Модуль аналітики електронної системи Prozorro. URL: <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis>

129. Надрага В. І. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2003. 228 с.

130. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2012. 22 с.

131. О государственных закупках: Закон Грузии от 20 апреля 2005 года №1388-Іс. URL: http://www.railway.ge/files/kanonmdebloba/rus/1_rus.pdf

132. О государственных закупках: Закон Кыргызской Республики от 3 апреля 2015 г. № 72. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111125>

133. О создании независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб и протестов, а также включению в базу данных ненадежных (недобросовестных) поставщиков (подрядчиков): приказ Министерства финансов Кыргызской Республики от 15 марта 2016 г. № 1-ДП. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/200062>

134. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством”. Тернопіль, 2009. 22 с.

135. Овчаренко И. Н. Законы в системе источников (форм) права и их классификация: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харьков, 2004. 221 с.

136. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 3-изд. Москва: АЗЪ, 1995. 928 с.

137. Олефір А. О. Правовий механізм державних закупівель: стимулювання інноваційності виробництва медичної продукції: монографія. Київ: Юстініан, 2014. 448 с.

138. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел. Свердловск: Уральский рабочий, 1973. 121 с.

139. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг ред. Р. О. Куйбіди. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.

140. Остап'юк М. Господарсько-правове регулювання державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2015. 264 с.

141. Офіційний сайт Державної статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/fin/zakup/zakup_u/zak216_u.htm

142. Офіційний сайт публічних закупівель «Prozorro». URL: <https://prozorro.gov.ua/monitoring>.

143. Панаїотіді С. М. Оскарження через АМКУ або як не наробити помилок при оскарженні. URL: <https://prozorro.gov.ua/news/oskarzhennya-cherez-amku-yak-ne-narobyty-pomylok-pry-oskarzhenni>

144. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: Юридична думка, 2008. 336.

145. Паспорт спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право». URL: <https://knteu.kiev.ua/file/MTc=/297b7a8e8f44f7a8b84333b09fb07bea.pdf>.

146. Петренко Н. О. Щодо використання термінів «підвідомчість», «компетенція», «юрисдикція», та «підсудність спорів» у господарському процесуальному законодавстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 5. С. 70–72.

147. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.

148. Петков С. В. Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадського суспільства в Україні. Запоріжжя: КПУ, 2011. 104 с.

149. Петков С. В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. Київ: КНТ, 2014. 304 с.

150. Письменна М. С. Контроль дотримання принципів державних закупівель. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка та менеджмент. Одеса, 2016. Вип. 22. С. 176–179.

151. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: постан. Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 459. *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. Ст. 116.

152. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 2 (92). С. 57–69.

153. Пінькас Г. Фінансово – економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Суми, 2009. 220 с.

154. Побирченко И. Г. Подведомственность хозяйственных споров. Киев: РИО МВД УССР, 1969. 218 с.

155. Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России. *Государство и право*. 1999. № 9. С. 5–12.

156. Положение о порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб на действия или бездействия закупающих организаций и включение в Базу данных ненадежных поставщиков

(подрядчиков) в ходе проведения государственных закупок: утв. приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 14 октября 2015 г. № 175-п. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/200019>

157. Положення про Постійно діючу адміністративну Колегію Антимонопольного комітету України: розпорядж. Антимонопольного комітету України від 02 берез. 1995 р. № 4-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

158. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 176 с.

159. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Харків, 2010. 19 с.

160. Постанова Верховного Суду України від 17 черв. 2015 р. № 3-256гс15. URL: http://zib.com.ua/ru/118093-verhovniy_sud_sdelal_vivod_otnositelno_sporov_s_amku.html

161. Постанова Верховного Суду України від 7 жовт. 2008 р. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsen.nsf/0/191F712A14EC4A19C2257611004E0FA0?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=191F712A14EC4A19C2257611004E0FA0&Count=500&>

162. Постанова окружного адміністративного суду м. Києва від 07 лист. 2016 р. № 826/12684/16. URL: <http://ovu.com.ua/articles/553-okrzhniy-administrativniy-sud-mista-kieva/publisher>

163. Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких законів України щодо здійснення моніторингу закупівель від 30 берез. 2017 р. №4738-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4738-%E4&skl=9

164. Правознавство: підручник / А. І. Берлач, С. С. Бичкова, Д. О. Карпенко та ін. Київ: Правова єдність, 2008. 792 с.

165. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 лист. 1993 р. № 3659-XII; станом на 1 трав. 2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>

166. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07 груд. 2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5–6. Ст. 30.

167. Про відкритість використання публічних коштів: Закон від 11 лют. 2015 р. № 183-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16. Ст. 109.

168. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підсудності спорів: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3156-VI; станом на 20 квіт. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 39. Ст. 396. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3156-17>

169. Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” щодо особливостей використання окремих публічних коштів на території Донецької області: Закон України від 12 квіт. 2016 р. № 1078-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 21. Ст. 407.

170. Про встановлення розміру плати за подання скарги: постан. Кабінету Міністрів України від 23 берез. 2016 р. № 291. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 47.

171. Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства: постан. Пленуму Вищого господарського суду України від 26 груд. 2011 р. № 15. URL: <http://document.ua/pro-dejaki-pitannja-praktiki-zastosuvannja-konkurentnogo-zak-doc83861.html>

172. Про діяльність Державної аудиторської служби України за 2016 рік: публічний звіт. Київ. 2016. 42 с. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=131386>.

173. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.

174. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 412.

175. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: постан. Кабінету Міністрів України від 3 лют. 2016 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 43.

176. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно - ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України від 19 жовт. 2006 р. № 346/1025/685/53. *Офіційний вісник України*. 2006. № 44. Ст. 162.

177. Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель: наказ державного підприємства „Зовнішторгвидав України” від 13 квіт. 2016 р. № 35. URL: <http://www.ua-tenders.com/legislation/orders/248043/>

178. Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель: наказ Державного підприємства «Зовнішторгвидав України» від 13 квіт. 2016 р. № 35. URL: <http://zakon.sop.com.ua/regulations/1521/8196/8197/486906/>

179. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі в Україні від 18 берез. 2016 р. № 477. *Офіційний вісник України*. 2016. № 25. Ст. 146.

180. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: постан. Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 166. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF>

181. Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 берез. 2016 р. № 490. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16>

182. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07 черв. 1996 р. № 236/96-ВР; за станом на 03 берез. 2016 р. *Відомості Верховної*

Ради України. 1996. № 36. Ст. 164. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80>

183. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січ. 2001 р. № 2210-III; станом на 18 трав. 2016 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 12. Ст. 64. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>

184. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

185. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 47. Ст. 256.

186. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квіт. 2014 р. № 1197-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 24. Ст. 883.

187. Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони: Закон України від 12 трав. 2016 р. № 1356-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 24. Ст. 488.

188. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.

189. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 20–21. Ст. 190.

190. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 лист. 2015 р. № 848-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 3. Ст. 25.

191. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України.* 2007. № 29. Ст. 389.

192. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII; за станом на 28 груд. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 13. Ст. 110.

193. Про Положення про Державну казначейську службу України: указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 460/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>

194. Про Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України: розпорядж. Антимонопольного комітету України від 23 лют. 2001 р. № 32-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0291-01>

195. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 113-р від 23 берез. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=134192&schema=main>

196. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 134-р від 04 квіт. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=134369&schema=main>

197. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 142-р від 06 квіт. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=134380&schema=main>

198. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 169-р від 20 квіт. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=134708&schema=main>

199. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 191-р від 04 трав. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=134923&schema=main>

200. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 1-р від 17 січ. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=132875&schema=main>

201. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 1-р/тк-

тв від 08 лют. 2017 р. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=133346&schema=main>

202. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 48-р від 16 лют. 2017 р. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=133403&schema=main>

203. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 49-р від 16 лют. 2017 р. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=133404&schema=main>

204. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 80-р від 14 берез. 2017 р. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=133969&schema=main>

205. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 110-р від 23 берез. 2017 р. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=134189&schema=main>

206. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції: рішення Антимонопольного комітету України № 13-р від 24 січ. 2017 р. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=133025&schema=main>

207. Про порушення з законодавства про захист економічної конкуренції: рішення Антимонопольного комітету України № 168-р від 20 квіт. 2017 р. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=134707&schema=main>

208. Про порушення законодавства про захист від недобросовісної конкуренції та накладення штрафу: рішення Антимонопольного комітету України № 79-р від 14 берез. 2017 р. URL:
<http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=133966&schema=main>

209. Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі: розпорядж. Кабінету Міністрів України від 31 берез. 2015 р. № 416-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/416-2015-%D1%80>

210. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89.

211. Про Рахункову палату: Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

212. Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів: розпорядж. Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2015 р. № 501-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501-2015-%D1%80>

213. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України": схв. постан. Верховної Ради України від 31 берез. 2016 р. № 1073-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 17. Ст. 191.

214. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року „Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)”: указ Президента України від 15 трав. 2017 р. № 133/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/1332017-21850>

215. Про санкції: Закон України від 14 серп. 2014 р. № 1644-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2018.

216. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядж. Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 175-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 23. Ст. 132.

217. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

218. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02 черв. 2016 р. № 1402-VIII; станом на 05 січ. 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

219. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: реєстр. № 11472 від 03 груд. 2012. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

220. Проект Європейського Союзу «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». URL: <http://eurpublicprocurement.org.ua/>

221. Проект Закону України Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких законів України щодо здійснення моніторингу закупівель: реєстр. № 4738-д. від 30 берез. 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61467

222. Прядко В. В., Прищенко К. Є. Система державних закупівель: фінансовий аспект. *Ефективна економіка*. 2013. № 5. <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2003>.

223. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 214 с.

224. Реформа державних закупівель та система Prozorro. URL: http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/534/reform_public.pdf

225. Реформа державних закупівель. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/reforms/prozorroreform/>

226. Реформа державних закупівель. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>

227. Резнікова В. Підвідомчість справ господарським судам України: проблеми теорії та практики. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Юридичні науки. Київ, 2014. Вип. 1 (99). С. 24–32.

228. Рішення ЄСПЛ від 16 груд. 1992 в справі de Geouffre de la Pradelle v. France, Publ. Court, Series A, vol. 253-B. URL: <http://old.minjust.gov.ua/6738>

229. Рішення Постійно діючої Адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель № 6-р/пк-ск від 10 лют. 2017 р.. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/category/120106>

230. Рішення Постійно діючої Адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель № 5-р/пк-ск від 17 січ. 2017 р. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=132775&schema=main>

231. Романенко Є. О. Реформування системи державних закупівель в Україні. *Публічне урядування*. 2016. № 4. С. 25–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2016_4_4.

232. Рябець К. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Київ, 2007. 18 с.

233. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. (Енциклопедичний курс): підручник. Харків: Еспада, 2006. 776 с.

234. Смирчинський В. В. Державні закупівлі як фактор формування соціальної політики та якості життя в Україні. *Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України*: зб. наук. праць / каф. управління трудовими ресурсами і розміщення продуктивних сил; Терноп. акад. нар. госп-ва. Тернопіль, 2005. Вип. 10. С. 177–182.

235. Смотрицкая И. И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: автореф. дис. на соискание ученой степени д-ра экон. наук: спец. 08.00.05 “Экономика и управление народным хозяйством (управление инновациями)”. Москва, 2009. 55 с.

236. Сорока О. О. Адміністративна процедура ліцензування діяльності з надання освітніх послуг як умова набуття вищим навчальним закладом приватної форми власності свого статусу. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: зб. наук. праць. Київ, 2012. Вип. 55. С. 271–276.

237. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

238. Стін Б.-Н. Звіт щодо посібника із “зелених закупівель”. *Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС*. Липень, 2016. 42 с.

239. Стратегія реформування системи публічних закупівель (“дорожня карта”): схв. розпорядж. Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 175-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>

240. Стрілець О. М. Звичаї ділового обороту як особлива форма права. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. Серія: Економіка і право. Київ, 2014. Вип. 24. С. 162–169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2014_24_25.

241. Стусенко Ю. Практичні аспекти оскарження публічних закупівель в Україні. *Юридична Газета Online*: Всеукр. щотижневне професійне юрид. вид. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/praktichni-aspekti-oskarzhennya-publichnih-zakupivel-v-ukrayini.html>

242. Теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2014. 368 с.

243. Титарчук В. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 194 с.

244. Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82–88.

245. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. Москва: Юрид. лит., 1980. 178 с.

246. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифік. Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII; станом на 30. лист. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

247. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. Москва: Сов.Энциклопедия, 1983. 836 с.

248. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.

249. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.

250. Харченко П. Адміністративно-правові заходи забезпечення захисту від недобросовісної конкуренції в діяльності органів Антимонопольного комітету України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 203 с.

251. Храмкін А. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель. *Державні закупівлі України*. 2008. № 2. С. 12–16.

252. Цивільний кодекс України: прийнятий 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

253. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від від 18 берез. 2004 р. № 1618-IV; станом на 03 серп. 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

254. Черней А. Адміністративна відповідальність під час здійснення державних закупівель: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 189 с.

255. Чомахашвілі О. Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 217 с.

256. Шатковський О., Яременко С. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. *Гармонізація системи публічних закупівель в Україні зі стандартами ЄС*. Грудень, 2016. 131 с.

257. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

258. Школьник І. О. Проблеми організації системи державних закупівель в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*: зб. наук. праць / ДВНЗ "УАБС НБУ". Суми, 2009. Вип. 27. С. 21–29.

259. Щербина В. С. Господарське право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 592 с.

260. Щодо застосування санкцій: лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 24 лист. 2016 р. № 3302-06/38090-06. URL: <https://buhgalter911.com/normativnaya-baza/pisma/minekonomrazvitiya/schodo-zastosuvannya-sankciy-1024175.html>

261. Щодо оскарження, здійснення контролю та моніторингу закупівель: лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 2 серп. 2016 р. № 3302-06/24156-06. URL: www.me.gov.ua/Documents/Download?id=d5525362.

262. Щодо укладення, виконання зміни та розірвання договору про закупівлю: лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30 груд. 2016 р. № 3302-06/42560-06. URL: <http://www.me.gov.ua/InfoRez/DocumentsList?lang=uk-UA&id=f2e30594-ba6c-420f-9c24-2a852415a884&tag=InforezKnowledgeDb&pageNumber=4&fCtx=inName&fSort=date&fSdir=desc>

263. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация): монография. Ч. 1. Правовой статус субъектов административной юрисдикции. Москва: ВНИИ МВД России, 2006. 268 с.

264. Яременко С. Контроль публічних закупівель. Досвід Польщі для України: від 21 лют. 2017 р. URL: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publicnih-zakupivel-dosvid-polshi-dlya-ukrayini>.

265. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 653 с.

266. Brakalova M., Karenfort J. Public procurement in Germany: overview. 2014. URL: <https://content.next.westlaw.com/8-521->

5162?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&__lrTS=20170511125142603&firstPage=true&bhcp=1].

267. Government Procurement Law and Policy. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. 2010. URL: <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/government-procurement.pdf>].

268. Juma M. The public procurement administrative review board, draft procedure manua. 2009. URL: <http://www.unpcdc.org/media/137401/pparb%20manual.pdf>].

269. Duvall R. O., Elling T. L., Taylor T. J. Public procurement in the United States: overview. 2013. URL: [https://content.next.westlaw.com/3-521-7446?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&__lrTS=20170511123857968&firstPage=true&bhcp=1](https://content.next.westlaw.com/3-521-7446?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&__lrTS=20170511123857968&firstPage=true&bhcp=1)].

270. Vonortas N. S., Bhatia P., Mayer D. P. PUBLIC PROCUREMENT AND INNOVATION IN THE UNITED STATES. FINAL REPORT. *Center for International Science and Technology Policy & Department of Economics The George Washington University*. 2011. URL: http://www.ige.unicamp.br/spec/wp-content/uploads/sites/15/2015/07/Report_Public-Procurement_2011.pdf].

271. Vincent Brenot, Willkie Farr & Gallagher LLP, Public procurement in France: overview. URL: [https://content.next.westlaw.com/1-520-8570?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&__lrTS=20170517214521748](https://content.next.westlaw.com/1-520-8570?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&__lrTS=20170517214521748)

272. Silverman S. Public procurement in China: overview. 2017. URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-521-9911?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-521-9911?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)).

273. Sundstrand A. Public Procurement in Sweden: overview. 2014. URL: [https://content.next.westlaw.com/3-564-3085?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&__lrTS=20170511141237567&firstPage=true&bhcp=1](https://content.next.westlaw.com/3-564-3085?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&__lrTS=20170511141237567&firstPage=true&bhcp=1).

274. The Public Procurement Law. Official Gazette of the RS/ URL: file:///C:/Users/PC128_1/Downloads/2015%20PUBLIC%20PROCUREMENT%20LAW.pdf].

275. Bregje Korthals Altes, Mathieu Schimmel. The Government Procurement Review. Edition 5 (Published: June 2017). URL: <http://thelawreviews.co.uk/edition/the-government-procurement-review-edition-5/1143447/netherlands>

276. Dovbenko A. M., Concept and classification of principles for implementation of public procurement. *Visegrad journal on human rights*. 2017. № 2. P. 65–69.

277. Foreign Affairs and International Trade Canada, World Trade Organization: Government Procurement: WTO Agreement on Government Procurement: Explanatory Note Regarding Canada's Annex 2, Sub-Central Government Entities, and Annex 3, Government Enterprises, of Appendix I. URL: <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/wto-omc/entity.aspx> (last visited Feb. 1, 2010).

278. Gide Loyrette Nouel, Public Procurement FRANCE Lex Mundi Ltd. 2012 . URL: www.lexmundi.com/Document.asp?DocID=4973

279. Government of Canada, Trade and Investment: The Canada-U.S. Trade and Investment Partnership. URL: http://www.canadainternational.gc.ca/washington/commerce_can/index.aspx?lang=eng&menu_id=45&menu=L (last visited Feb. 1, 2010).;

280. International Comparative Legal Guide, Public Procurement 2017. URL: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2017/usa---new-jersey>

281. Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union, Department for Exiting the European Union. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-repeal-bill-white-paper/legislating-for-the-united-kingdoms-withdrawal-from-the-european-union>

282. Public procurement – Study on administrative capacity in the EU France Country Profile. P. 77–78. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/fr.pdf
283. Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Italy Country Profile, Regional Policy. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2016/04/14-04-2016-public-procurement-a-study-on-administrative-capacity-in-the-eu
284. Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Latvia Country Profile. URL: iub.gov.lv
285. Public procurement in China: overview by Scott Silverman, Baker & McKenzie LLP (Beijing). URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-5219911?__lrTS=20170501054946614&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-5219911?__lrTS=20170501054946614&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)
286. Public procurement law in the federal republic of Germany, annual report. 2012. Germany. URL: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/09_02_2012_9_43_Burgi.pdf
287. Public Procurement Law Montenegro. URL: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2015/04/Public-Procurement-Law.pdf>
288. Public procurement law Serbia. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan015631.pdf>
289. Public Procurement Review Procedures. *SIGMA Papers*. No. 30. OECD Publishing. 2000. URL: <http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/INT-PUBLIC/davebis-ganxilvis-sax-spero/2.pdf.aspx>.
290. The Federal Act of Public Procurement of December 16, 1994. URL: <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/>
291. The Government Procurement Review, 5th edition, Jonathan Davey and Amy Gatenby, the Law Reviews, 2017.
292. The International Comparative Legal Guide to Public Procurement 2017, 9th edition, global legal group, p. 93. URL:

<http://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2016/12/public-procurement-2017/>

293. The International Comparative Legal Guide to Public Procurement 2017, 9th edition, Global Legal Group, London, p.140. URL: www.ICLG.CO.UK

294. Tiziana Bianchi, Valentina Guidi. THE COMPARATIVE SURVEY ON THE NATIONAL PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS ACROSS THE PPN, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., Roma - December 2010. URL: <http://www.ppneurope.org/docs/ItalianPresidency/Comparative%20survey%20on%20PPN%20systems%20across%20PPN.pdf>

295. Trade Compliance Center, Chapter Ten (Government Procurement) of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). URL: http://tcc.export.gov/Trade_Agreements/Exporters_Guides/List_All_Guides/NAFTA_chapter10_guide.asp#P19_314 (last visited Feb. 1, 2010).

296. Yaremenko S., Shatkoviskiy O. Harmonisation of Public Procurement System in Ukraine with EU Standards. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D1%83-%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96-%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%B5%D0%BB.html?lang=en>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Довбенко А. М. Поняття та ознаки адміністративних процедур у сфері публічних закупівель. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 111–115.

2. Довбенко А. М. Сутність адміністративно-правового статусу антимонопольного комітету України як суб'єкту розгляду скарг у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3-2. Т. 4. С. 165–169.

3. Довбенко А. М. Поняття та класифікація скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 6-2. Т. 1. С. 87–91.

4. Довбенко А. М. Зарубіжний досвід оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 61–66.

5. Довбенко А. Н. Понятие и сущность правового регулирования осуществления публичных закупок. *Право и Закон*. 2017. № 1. С. 135–139. (Киргизька Республіка).

6. Dovbenko A. M. Concept and classification of principles for implementation of public procurement. *Visegrad journal on human rights*. 2017. № 2. P. 65–69. (Словацька Республіка).

7. Довбенко А. М. Загальна характеристика ознак публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 2. С. 76–80.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Довбенко А. М. Сфера публічних закупівель як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридична наука: виклики і сьогодення:*

матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 – 10 черв. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 60–64.

9. Довбенко А. М. Загальна характеристика адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України. *Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки*: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13 – 14 листоп. 2015 р.). К.: Центр прав. наук. дослідж., 2015. С. 92–95.

10. Довбенко А. М. Спеціальні ознаки адміністративних процедур за розглядами скарг у сфері публічних закупівель. *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26 – 27 серп. 2016 р.). Запоріжжя: Запоріз. міс. громад. орг. «Істина», 2016. С. 70–73.

11. Довбенко А. М. Міжнародні нормативно-правові акти як стандарт діяльності національних органів публічної адміністрації у сфері публічних закупівель. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 – 21 січ. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 66–70.

12. Довбенко А. М. Узгодження наукових поглядів на поняття та ознаки скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. *Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 31 берез. – 1 квіт. 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 31–36.