

ВІДЗІВ

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента Соболя Євгена Юрійовича на дисертаційну роботу Довбенка Андрія Миколайовича «Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми

Дисертаційне дослідження А.М. Довбенка присвячене актуальній проблемі сьогоденної правової науки – адміністративно-правовій діяльності Антимонопольного комітету України як суб'єкту розгляду скарг у сфері публічних закупівель. Актуальність рецензованої роботи пов'язана з реалізацією стратегічних напрямків реформування системи публічних закупівель, що спрямовані на усунення корумпованості та тіньових операцій у сфері публічних закупівель, так як в ній залучена значна кількість державних коштів. Зазначене підтверджується даними Державної служби статистики України, які наголошують, що за 2016 рік вартісна сума закупівель становить 252,8 млрд. грн., а у 2017 році згідно даних «ProZorro» загальна річна сума коштів сягає 801,5 млрд. грн. Така ситуація є фактичним підтвердженням того, що адміністративна діяльність Антимонопольного комітету України як органа оскарження процедури публічних закупівель потребують всебічного наукового дослідження.

Актуальність дослідження зумовлена також назрілою необхідністю систематизації правових положень розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель

Дисертаційне дослідження А.М. Довбенка здійснювалось в рамках Плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного

права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин».

Таким чином, варто підкреслити, що суспільні відносини, які виникають при розгляді скарг у сфері публічних закупівель є актуальним об'єктом адміністративно-правового дослідження. Дисертаційне дослідження А.М. Довбенка є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази, котра б, у свою чергу, базувалась би на засадах верховенства права. Дисертант у своєму дослідженні обрав низку найактуальніших питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням сфери публічних закупівель, понятійно-категоріальним апаратом, аналізом механізму захисту прав та законних інтересів суб'єктів оскарження в сфері публічних закупівель, узагальненням досвіду зарубіжних країн.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Робота, запропонована А.М. Довбенка, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою висновків, списку використаних джерел. Структура в цілому відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного та методологічного спрямувань з проблематики адміністративної діяльності Антимонопольного комітету України як органу оскарження у сфері публічних закупівель. Список літератури містить 307 джерел.

Високий ступінь вірогідності і наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних наукових методів – історичного, діалектичного, функціонального,

структурного, порівняльно-правового та юридично-герменевтичного методів тощо. Все це дозволило здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Висновки, зроблені у дисертації, зокрема пропозиції стосовно удосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель здатні покращити вказані напрями у досліджуваній сфері.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Положення дисертації реально ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексним дисертаційним дослідженням, у якому на високому рівні теоретичного узагальнення та з позицій практичної значимості розглядаються адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Дисертантом проаналізовано значний масив спеціальної наукової правової літератури, присвяченої адміністративному праву, господарському праву, іншим суміжним дисциплінам.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його чітка практична спрямованість. Висвітлені автором пропозиції можуть бути застосовані для розвитку правового регулювання сфери публічних закупівель та її адаптації до законодавства Європейського Союзу.

Заслуговують на увагу наступні положення дисертації:

- адміністративно-правова характеристика відносин у сфері публічних закупівель як об'єкту адміністративно-правової охорони;

- створення баз даних «чорних списків» та «білих списків» постачальників та підрядників;
- визначення шляхів вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету як органу оскарження у сфері публічних закупівель.

Розділ перший – „Теоретико-правова характеристика діяльності Антимонопольного комітету України як суб’єкта розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель”. Слід погодитись з автором, що державне замовлення виступало окремою економічною категорією і передувало державним закупівлям, які на сучасному етапі розвитку трансформувались у публічні закупівлі (С. 14). На основі цього дисертант визначає публічні закупівлі як регламентовану законодавством процедуру придбання компетентними з боку держави суб’єктами матеріальних ресурсів, 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 (С. 16). Проведене дослідження дало змогу з’ясувати, що сфера публічних закупівель є більш ширшою, ніж сфера державних закупівель та включає в себе останню (С. 23).

Цікавою є пропозиція розподілу принципів забезпечення публічних закупівель на загальні та спеціальні. Автор пропонує останню групу принципів представити у вигляді наступних підгруп: а) інституційні; б) матеріальні; в) процедурні; г) антидискримінаційні; д) антикорупційні. Впровадження зазначеною системи принципів у сфері публічних закупівель забезпечить повноцінну реалізацію визначених у законодавстві ЄС єдиних стандартів та критерії публічних закупівель (С. 70).

Імпонує позиція автора стосовно необхідності доповнення Закону України «Про публічні закупівлі» статтею 18-1 «Повноваження органу оскарження» (С. 84).

Важливим з практичної точки зору є аналіз адміністративно-правового статусу Антимонопольного комітету України у рамках підрозділу 1.3. роботи. В 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'язаних з участю у процедурах закупівлі (учасникам) з метою ефективного захисту прав та законних інтересів цих осіб оскаржувати процедури закупівель та їх результати (С. 90-91).

У розділі 2 «Процедура розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: нормативне забезпечення, поняття та класифікація» міститься три підрозділи, присвячених аналізу процедури розгляду Антимонопольним комітетом України скарг в межах визначених стадій та особливостей судового оскарження рішень органу оскарження у сфері публічних закупівель.

А.М. Довбенко проаналізував чинне законодавство України та на основі результатів запропонував узгодити колізійні норми в законодавстві України наступним чином: 1) виключити ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» з метою визначення підсудності лише процесуальними законами, зокрема, Кодексом адміністративного судочинства України та Господарським процесуальним кодексом України; 2) визначити справи щодо захисту економічної конкуренції підвідомчі господарським судам з врегулюванням порядку їх розгляду Господарсько-процесуальним кодексом України; 3) визначити справи щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель підвідомчі адміністративним судам з врегулюванням порядку їх розгляду в Кодексі адміністративного судочинства України (С. 145-146, С. 156).

Цікавою видається позиція дисертанта стосовно необхідності доповнення Глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях

адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства статтею 183-8 «Особливості провадження у справах щодо оскарження рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель», яка ліквідує розбіжності в процесуальному законодавстві щодо визначення підвідомчості справ даної категорії та мінімізує допущення суб'єктами, які мають намір подати повну заяву помилок, яких вони наразі допускаються (С. 152-153).

Третій розділ дисертаційної роботи А.М. Довбенка присвячений шляхам розвитку нормативно-правового регулювання адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель в Україні.

Слід відзначити дійсно комплексний підхід до аналізу зарубіжного досвіду адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель – зокрема, Франції (С. 160-163), Данії (С. 163-165), Киргизької Республіки (С. 165), Грузії (С.165), Угорщини (С. 166-167), Болгарії (С.167-168), Нідерландів (С. 168-169), Польщі (С. 169-170) Китаю (С. 170-172), Сербії (С. 172-173), Швеції (С. 173-174), Канади (174-175), Німеччини (С. 175-176), США (С. 177-178) та інших країн. Враховуючи досвід зарубіжних країн, автором визначена необхідність запровадження практики поетапності подачі претензії: I етап – подача письмового документу з претензіями до організації, що закуповується (замовника); II етап – подача претензії до державного органу; III етап – клопотати про проведення адміністративного огляду; IV – подання адміністративного позову до адміністративного суду (С. 185).

Імпонус розгляд у дисертації проблематики забезпечення ефективності діяльності органу, яка на думку дисертанта залежить від трьох взаємопов'язаних ієрархічних елементів: ефективності законодавства, ефективності органів виконавчої влади, які своїми підзаконними нормативно-правовими актами забезпечують конкретизацію норм законодавства та ефективності діяльності органу з приводу реалізації

законодавства та підзаконних нормативно-правових актів (С. 188).

Абсолютно логічними виглядають пропозиції автора стосовно необхідності внесення змін та доповнень до чинного законодавства України шляхом: прийняття єдиного нормативно-правового акта, який би уніфікував існуючі норми та положення, визначив порядок оформлення та подання скарги до органу оскарження (С. 192-195); прийняття положення про порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro» (С. 195-197); прийняття кодифікованого нормативно-правового акта, який би регламентував адміністративні процедури (прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України) (С. 201-202).

У результаті проведеного дисертаційного дослідження автором сформульовано ряд висновків, спрямованих на вдосконалення діяльності Антимонопольного комітету України у сфері публічних закупівель.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дисертаційного дослідження А.М. Довбенко, позитивно оцінюючи його в цілому, наголошую, що окремі положення дисертації мають дискусійний характер, потребують більш глибокого дослідження та обґрунтування:

1. Дещо дискусійним є визначення та групування міжнародних стандартів діяльності компетентних органів щодо забезпечення дотримання процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення саме в першому розділі (підрозділ 1.2). Вважаємо, що за існуючою практикою та логікою побудови дослідження це питання потрібно було б розглядати нижче по тексту дисертаційного дослідження в межах зарубіжного досвіду (підрозділ 3.1). Поряд з цим, потребує більш детальної аргументації визначення міжнародних стандартів діяльності компетентних органів у досліджуваному напрямі та їх вплив на подальші реформені зміни у сфері публічних закупівель.

2. Дисертант вказує на проблеми функціонування офіційного сайту Антимонопольного комітету України в контексті оприлюднення інформації, що стосується розгляду скарг щодо конкретної справи. Автор зазначає, що на даному сайті відображені лише стислі факти розгляду справи, без їх деталізації та оприлюднення протоколу розгляду скарг. У зв'язку з цим, автор, акцентує увагу про доцільність розробки рекомендацій, щодо впровадження окремого розділу, на офіційному сайті Антимонопольного комітету України, в межах якого пропонується оприлюднення результатів розгляду скарги. Зазначена пропозиція є слушною та такою, що заслуговує на увагу. Проте, автор, не зазначає, хто повинен займатися розробкою та наповненням відповідного розділу сайту та в якій формі повинна бути висвітлена інформація щодо процедури розгляду скарги (С. 125).

3. Слід зазначити, що питання, яке торкається загальної характеристики процедури електронної подачі скарги, через електронну систему «ProZorro» у межах дослідження викладено недостатньо повно. Дисертант у дослідженні обмежується аналізом: існуючих прогалин у процедурі електронної подачі скарги; нормативно-правових-актів, які регламентують функціонування електронну систему «ProZorro». Поряд з цим з метою усунення існуючих недоліків у процедурі електронної подачі скарги, через електронну систему «ProZorro» автор пропонує прийняти розпорядження АМКУ «Про затвердження Положення про порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro» (стор. 204). З цього приводу виникає питання відносно забезпечення більш посиленого функціонування електронної систему «ProZorro» в частині удосконалення процедури оскарження публічних закупівель, визначення джерел надходження до неї інформації, узгодження її з іншими складовими електронної системи.

4. Розглядаючи проблемні аспекти розмежування підвідомчості справ за участю Антимонопольного комітету України доцільно було б окрім аналізу законодавчої бази, також навести судову практику щодо розгляду

зазначеної категорії справ як адміністративними, так і господарськими судами України.

5. У дисертаційному дослідженні наводяться статистичні дані щодо: кількості скарг, які надходять до Антимонопольного комітету України; чисельності правопорушень, які здійснюються у сфері публічних закупівель; обсягу грошових коштів, які втрачає країна внаслідок корупційних проявів під час проведення тендерів. Аналізуючи зазначені статистичні дані, постає питання про необхідність їх візуалізації в графіках та діаграмах для більш наглядного розуміння даних. Поряд з цим це надасть можливість відслідкувати динаміку погіршення чи поліпшення ситуації у сфері публічних закупівель, у зв'язку з проведеними реформеними змінами.

Утім, викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

Висновок

Основні положення роботи знайшли відображення у 12 наукових публікаціях, з яких: сім публікацій у фахових виданнях з юридичних наук, у тому числі одна у зарубіжному науковому виданні, п'ять публікацій у збірниках матеріалів наукових та науково-практичних конференцій.

Автореферат у цілому відображає зміст дисертації. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток адміністративного права. В цілому дисертація Довбенка А.М. є самостійним, завершеним науковим дослідженням, присвяченим адміністративно-правовим засадам діяльності Антимонопольного комітету як суб'єкту розгляду скарг у сфері публічних закупівель.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що дисертація „Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель” є завершеною працею, в якій проведеного комплексний аналіз адміністративно-правових засад діяльності органу оскарження у зазначеній сфері, сформульовано низку концептуальних положень і висновків, які відповідають змістовним ознакам наукової новизни, а її автор – А.М. Довбенко заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Завідувач кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права**

**Центральноукраїнського державного
педагогічного університету**

імені Володимира Винниченка

доктор юридичних наук, доцент



Є.Ю. Соболев