

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ДОВБЕНКО АНДРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 35.072:22

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

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

головний науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Соболь Євген Юрійович,

Центральноукраїнський державний педагогічний університет

імені Володимира Винниченка,

завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права

кандидат юридичних наук

Липій Євгенія Анатоліївна,

Полтавський університет економіки і торгівлі,

старший викладач кафедри правознавства

Захист відбудеться «___» _____ 2017 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «___» _____ 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К. М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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 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. Підґрунтям 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. Галуцька, 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,

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>.

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, контрольного-наглядного 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);

– *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; Науково-дослідного інституту публічного права).

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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження; визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; зазначено мету, завдання, об'єкт і предмет, а також методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів; наведено дані щодо їх апробації та публікацій.

Розділ 1 «Теоретико-правова характеристика діяльності Антимонопольного комітету України як суб'єкт розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель» складається з трьох підрозділів, присвячених з'ясуванню правової природи та змісту діяльності АМКУ, а також характеристиці адміністративно-правового статусу зазначеного органу як органу оскарження у сфері публічних закупівель.

У *підрозділі 1.1 «Відносини у сфері публічних закупівель як об'єкт адміністративно-правової охорони»* визначено сутність правової категорії «публічні

закупівлі», під якою слід 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.

Розкрито ознаки публічних закупівель, серед яких варто виділити: чітко регламентований порядок їх здійснення та передбачення юридичної відповідальності за порушення цього порядку; спеціальні процедури здійснення публічних закупівель; законодавчо визначений перелік суб'єктів, які уповноважені здійснювати публічні процедури; здійснюються щодо певних матеріальних ресурсів, які є предметом закупівлі та можуть бути виражені у вигляді товарів, робіт та послуг; завжди підпорядковані певній меті; здійснюються за рахунок публічних коштів; невід'ємним елементом є досягнення найкращих результатів за найменш мінімальними витратами; проводяться за завчасно проголошеними правилами та умовами.

Розкрито сутність дефініції «адміністративні-правові відносини у сфері публічних закупівель», визначено їх види та особливості.

Особливу увагу приділено видам правової охорони відносин у сфері публічних закупівель, зокрема конституційно-правовій, адміністративно-правовій, господарсько-правовій, цивільно-правовій, кримінально-правовій та міжнародно-правовій.

У підрозділі 1.2 «Правові засади та принципи здійснення публічних закупівель» визначено поняття, сутність та прогалини у правовому регулюванні сфери публічних закупівель та окреслено напрями їх усунення. Розглянуто поняття та наукові підходи до системи принципів здійснення публічних закупівель.

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

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.

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 у межах усього ЄС.

Здійснено розподіл принципів забезпечення публічних закупівель на 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 (професіоналізації публічних закупівель; наділення повноваженнями; розподілу компетенції; узгодженості дій; використання повноважень з належною метою; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю); незалежності органу оскарження; дотримання умов міжнародних договорів України); б) матеріальні (максимальної економії та ефективності; відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель; захисту національного товаровиробника; об'єктивної та неупередженої оцінки тендерних пропозицій, відповідальності за свої дії; об'єктивних критеріїв прийняття рішень); в) процедурні (доступу до публічних послуг, своєчасності і розумного строку, презумпції правомірності дій і вимог особи; гарантування права особи на участь в позасудовому та адміністративному провадженні; гарантування правового захисту); г) антикорупційні (запобігання корупційним діям і зловживанням; забезпечення доброчесності посадових осіб; належної підготовки документів публічного характеру).

Впровадження зазначеної системи принципів у сферу публічних закупівель забезпечить повноцінну реалізацію визначених у законодавстві ЄС єдиних стандартів та критеріїв публічних закупівель.

Підрозділ 1.3 «Антимонопольний комітет України як суб'єкт розгляду скарг у сфері публічних закупівель» присвячений аналізу адміністративно-правового статусу АМКУ як органу оскарження у сфері публічних закупівель.

Здійснено розподіл адміністративно-правового статусу на структурні елементи з їх наступним їх аналізом: мета, завдання, функції, принципи, організаційна будова та порядок діяльності, компетенція та юридична відповідальність посадових осіб.

Метою діяльності АМКУ є забезпечення державного захисту конкуренції у сфері публічних закупівель. Зазначена мета розкривається у завданнях, а також інших структурних елементах адміністративно-правового статусу АМКУ.

Визначено, що під адміністративно-правовим статусом АМКУ у сфері публічних закупівель варто розуміти місце останнього 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 та 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» складається з трьох підрозділів, присвячених аналізу процедури розгляду АМКУ скарг у межах визначених стадій та особливостей судового оскарження рішень органу оскарження у сфері публічних закупівель.

У підрозділі 2.1 *«Адміністративна процедура як правова форма розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель»* проведено дослідження категорій «адміністративна процедура», «адміністративний процес» та «адміністративне провадження» та наголошено на тому, що адміністративний процес у найширшому розумінні включає в себе три концепції (юрисдикційну, управлінську та судочинську), які виступають його складовими.

Обґрунтовано, що 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 та законних інтересів осіб (суб'єктів оскарження), результатом яких є винесення відповідного рішення. Визначено основні та спеціальні ознаки адміністративної процедури розгляду скарг у сфері публічних закупівель. До спеціальних, зокрема, варто віднести такі: 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.

У підрозділі 2.2 «Стадії розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: класифікація та особливості правового регулювання» проведено аналіз розгляду АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель з виокремленням стадій розгляду.

Визначено, що скаргою до органу оскарження у сфері публічних закупівель є офіційна електронна заява до органу оскарження про незаконні чи неправомірні дії замовника з вимогою припинення вчинення вказаних дій та/або поновлення порушених прав та законних інтересів. Серед основних ознак скарг до органу оскарження у сфері публічних закупівель відносять такі: офіційність; електронна форма; подача скарги до спеціального органу оскарження; скарга повинна містити посилання на порушення процедури закупівлі та інші відомості, що це можуть підтверджувати; чітко сформульовані вимоги.

Наголошено на необхідності розмежування скарг до органу оскарження за наступними критеріями: 1) залежно від суб'єкта, дії якого оскаржуються (скарги на рішення замовника публічних закупівель; скарги на рішення АМКУ); 2) залежно від етапу здійснення публічних закупівель (скарги, що подаються суб'єктом оскарження до закінчення строку, встановленого для подання тендерних пропозицій; скарги, що подаються суб'єктом оскарження після оцінки пропозицій учасників замовником; 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 (ті, що оскаржують процедуру товарів або послуг; ті, що оскаржують процедуру закупівлі робіт).

Визначено процедурні моменти, які потребують удосконалення шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі». Запропоновано уніфікацію процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель при надпорогових і допорогових публічних закупівлях шляхом введення в дію єдиного нормативно-правового акта – постанови Кабінету Міністрів України «Про визначення Правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель». Структура Постанови має складатися з таких розділів: I. Загальні положення. II. Органи оскарження,

підвідомчість скарг. III. Порядок оскарження допорогових процедур закупівлі. IV. Порядок оскарження надпорогових процедур закупівлі.

У підрозділі 2.3 «Рішення Антимонопольного комітету України за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель як предмет оскарження у порядку адміністративного судочинства» присвячено дослідженню оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель як судової форми захисту в порядку адміністративного судочинства.

Розглянуто визначення підвідомчості й проблеми розмежування підвідомчості справ за участю АМКУ між господарськими та адміністративними судами загалом та підвідомчості справ за участю АМКУ у сфері публічних закупівель зокрема.

Проведено аналіз процедури оскарження в судовому порядку та здійснено виокремлення стадій, 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. 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.

Запропоновано 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 урегулюванням порядку їх розгляду Господарським процесуальним кодексом України; 3) визначити справи щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, підвідомчі адміністративним судам з урегулюванням порядку їх розгляду в Кодексі адміністративного судочинства України.

Аргументовано, що ч. 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».

Визначено основні стадії судового розгляду справ щодо оскарження рішень органу оскарження у сфері публічних закупівель. Запропоновано доповнити главу 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України статтю 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» складається з двох підрозділів та присвячений аналізу зарубіжного досвіду та визначенню оптимальних напрямів удосконалення діяльності АМКУ як суб'єкта розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель шляхом внесення змін до чинного законодавства України.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель та основні напрями його адаптації в Україні»* проаналізовано досвід окремих країн у частині адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель та визначено ключові напрями його впровадження у вітчизняне законодавство.

Вказано, що мають місце централізована та децентралізована 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.

В окремих країнах під час розгляду скарг про порушення процедури публічних закупівель реалізується принцип триінстанційності: адміністративний, судовий розгляд та апеляційне оскарження.

Зазначається, 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 та спеціалістів. Паритетний принцип реалізується шляхом встановлення рівних можливостей на оскарження процедури закупівель як для іноземців, так і громадян відповідної держави.

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 у тій же претензії або окремо.

Зазначено, що правове регулювання процедури публічних закупівель в окремих країнах (Португалія, Італія) систематизовано та уніфіковано на рівні кодексів (Кодекс громадських контрактів, Адміністративно-процесуальний кодекс, Процесуальний кодекс адміністративних судів) та роз'яснено в положеннях підзаконних нормативно-правових актів, постановках Верховного суду.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду визначено окремі його положення, які запропоновано впровадити у вітчизняне законодавство з метою удосконалення адміністративного оскарження процедури публічних закупівель.

У підрозділі 3.2 *«Напрями вдосконалення законодавства, що регулює процедуру розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель»* запропоновано шляхи вдосконалення законодавства, що регламентує процедуру розгляду АМКУ скарг про порушення

законодавства у сфері публічних закупівель.

Наведено особливості моніторингу тендерів та грошового обігу під час здійснення публічних закупівель в електронній системі «ProZorro». Визначено перспективні напрями реалізації ключових положень Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»).

Запропоновано рекомендації щодо змін та доповнень до чинного законодавства, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери публічних закупівель у шести напрямках: 1) визначення переліку повноважень як органу оскарження у сфері публічних закупівель у межах окремої статті Закону України «Про публічні закупівлі»; 2) прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про визначення Правил процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель»; 3) прийняття розпорядження АМКУ «Про затвердження Положення про порядок здійснення процедури оскарження публічних закупівель через електронну систему «ProZorro»; 4) законодавче врегулювання підсудності справ щодо оскарження рішень АМКУ в судах; 5) створення баз даних «чорних списків» та «білих списків» постачальників та підрядників; 6) урегулювання адміністративних процедур у сфері публічних закупівель шляхом прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

ВИСНОВКИ

У **висновках** 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; б) 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 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.*

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.

Дисертацію присвячено розкриттю сутності та поняття правовідносин у сфері публічних закупівель як об'єкта адміністративно-правової охорони. Визначено правові засади та систему принципів здійснення публічних закупівель. Розкрито адміністративно-правовий статус АМКУ як суб'єкта розгляду скарг у сфері публічних закупівель із розподілом правового статусу на структурні елементи.

Узагальнено понятійний апарат шляхом визначення та обґрунтування змісту дефініції адміністративної процедури як правової форми розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Систематизовано стадії розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель із розглядом їх класифікації та особливостей правового регулювання. Опрацьовано рішення АМКУ за результатами розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель як предмет оскарження в порядку адміністративного судочинства з наступним визначенням підвідомчості справ за участю АМКУ між господарськими та адміністративними судами у сфері публічних закупівель.

Узагальнено зарубіжний досвід адміністративного оскарження порушень законодавства у сфері публічних закупівель та визначено основні напрямки його адаптації в Україні. Запропоновано рекомендації щодо змін та доповнень до чинного законодавства, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери публічних закупівель.

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

АННОТАЦИЯ

Довбенко А. Н. Административно-правовые основы рассмотрения Антимонопольным комитетом Украины жалоб о нарушении законодательства в сфере публичных закупок. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

Диссертация посвящена раскрытию сущности и понятия правоотношений в сфере публичных закупок как объекта административно-правовой охраны. Определены правовые основы и система принципов осуществления публичных закупок. Раскрыт административно-правовой статус АМКУ как субъекта рассмотрения жалоб в сфере публичных закупок с определением структурных элементов правового статуса.

Осуществлен анализ теоретических разработок и нормативно-правового регулирования категории публичных закупок. Разработано авторское определение публичных закупок как объекта административно-правовой охраны, согласно которому публичные закупки следует понимать как регламентированную законодательством процедуру приобретения компетентными со стороны государства субъектами (заказчиками) материальных ресурсов (товаров, работ и услуг) в целях экономического развития и обеспечения деятельности и потребностей государства, а также территориальных общин, осуществляемой за публичные средства с максимальной эффективностью и минимальными затратами по заранее провозглашенными правилам и на конкурсной основе с соблюдением основных принципов и основ добросовестной конкуренции. Предложено осуществить разделение правоотношений в сфере публичных закупок с учетом определенных критериев.

Определено понятие правового регулирования в сфере публичных закупок как определенного процесса, который реализуется совокупностью правовых средств, направленных на упорядочение правовых норм, их юридическое закрепление, развитие и правовую охрану общественных отношений, связанных с осуществлением публичных закупок товаров, работ и услуг. Предложено распределение принципов обеспечения публичных закупок на общие и специальные.

Указано, что структуру административно-правового статуса АМКУ составляют: цель, задачи, функции, принципы, организационное строение и порядок деятельности, компетенция, полномочия, ответственность должностных лиц.

Обосновано, что административная процедура рассмотрения жалоб в сфере публичных закупок является предусмотренной нормами административного права совокупностью последовательно осуществляемых процедурных действий, объединенных в пределах процессуальных стадий, которые реализуются органом обжалования с целью защиты прав и законных интересов лиц (субъектов обжалования), результатом которых является вынесение соответствующего решения.

Определено, что процедура рассмотрения жалоб о нарушении законодательства в сфере публичных закупок состоит из трех последовательных стадий: 1) подача жалобы субъектом обжалования; 2) непосредственное рассмотрение жалобы субъектом обжалования; 3) вынесение решения органом обжалования.

Предложено с целью разграничения подведомственности дел с участием АМКУ между хозяйственным и административным судами внести изменения в Кодекс административного судопроизводства Украины и Хозяйственный процессуальный кодекс Украины.

На основании обобщения зарубежного опыта выделены отдельные новации, которые заслуживают рассмотрения и дальнейшего внедрения в отечественное законодательство: 1) расширение перечня субъектов, имеющих право инициировать подачу жалобы на нарушение процедуры публичных закупок; 2) расширение полномочий органа обжалования в части рассмотрения жалоб, касающихся нарушений порядка осуществления допороговых процедур; 3) обязательное привлечение к рассмотрению жалоб в сфере публичных закупок общественности и экспертов, специализирующихся на специфике осуществления публичных закупок в соответствующих сферах хозяйствования.

Предложено рекомендации относительно внесения изменений в действующее законодательство, направленные на совершенствование административно-правового регулирования сферы публичных закупок в шести направлениях: 1) определение перечня полномочий АМКУ как органа обжалования в сфере публичных закупок в пределах отдельной статьи Закона Украины «О публичных закупках»; 2) принятие постановления Кабинета Министров Украины «Об определении Правил процедуры рассмотрения жалоб о нарушении законодательства в сфере публичных закупок»; 3) принятие распоряжения Антимонопольного комитета Украины «Об утверждении Положения о порядке осуществления процедуры обжалования публичных закупок через электронную систему «ProZorro»; 4) законодательное урегулирование подсудности дел по обжалованию решений АМКУ в судах; 5) создание баз данных «черных списков» и «белых списков» поставщиков и подрядчиков; 6) урегулирование административных процедур в сфере публичных закупок путем принятия Административного процедурного кодекса Украины.

Ключевые слова: административно-правовые основы, публичные процедуры, субъект обжалования, орган обжалования, жалоба, Антимонопольный комитет Украины, подведомственность.

SUMMARY

Dovbenko A. M. Administrative and legal principles of consideration by the Antimonopoly Committee of Ukraine of complaints about violations of legislation in the field of public procurement. – *Qualifying scientific work (manuscript).*

Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

The dissertation is devoted to the disclosure of the essence and concept of legal relations in the field of public procurement as an object of administrative and legal protection. Within the framework of the work, legal principles and a system of principles for the implementation of public procurement are defined. The author discloses the administrative and legal status of the Antimonopoly Committee of Ukraine as a subject of consideration of complaints in the field of public procurement with the division of legal status into structural elements.

The conceptual apparatus is generalized by defining and substantiating the content of the definition of an administrative procedure as a legal form for handling complaints about violations of legislation in the field of public procurement.

Systematized the stages of consideration by the Antimonopoly Committee of Ukraine of complaints about violations of the legislation in the field of public procurement with the consideration of their classification and peculiarities of legal regulation.

The decision of the Antimonopoly Committee of Ukraine on the results of consideration of complaints about violations of legislation in the field of public procurement as a subject of appeal in the procedure of administrative proceedings with the following definition of jurisdiction of cases involving AMCU between economic and administrative courts in the field of public procurement is worked out.

The foreign experience of administrative appeal of violations of legislation in the field of public procurement is generalized and the main directions of its adaptation in Ukraine are determined. Proposed recommendations on amendments and additions to the current legislation aimed at improving the administrative and legal regulation of the public procurement sphere.

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