

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**СОШНИКОВ АНТОН ОЛЕКСАНДРОВИЧ**



УДК 346.5

**ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

Спеціальність 12.00.04 – господарське право,  
господарсько-процесуальне право

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

Київ – 2019

Дисертація є кваліфікаційною науковою працею на правах рукопису.

Робота виконана в Інституті економіко-правових досліджень НАН України (м. Київ).

**Науковий керівник –** доктор юридичних наук, професор,  
член кореспондент НАН України,  
член-кореспондент НАПрН України  
**Устименко Володимир Анатолійович,**  
Інститут економіко-правових досліджень  
НАН України, директор (м. Київ).

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Поєдинок Валерія Вікторівна,**  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка МОН України, професор  
кафедри господарського права (м. Київ);

кандидат юридичних наук, доцент  
**Петруненко Ярослав Вікторович,**  
Національний університет «Одеська юридична  
академія» МОН України, доцент кафедри  
господарського права і процесу (м. Одеса).

Захист відбудеться **05 липня 2019 року о 10 годині** на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 11.170.02 в Інституті економіко-правових досліджень НАН України за адресою: 01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці за адресою: 01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60, к. 202.

Автореферат розісланий **05 червня 2019 року.**

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**Н.О. Герасименко**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Публічні закупівлі посідають важливе місце серед засобів реалізації державної економічної політики. Зокрема, одним з основних пріоритетів внутрішньої економічної політики України, відповідно до ст. 7 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, визначено підвищення результативності державних видатків, реалізацію прозорої політики закупівель за державні кошти, яка гарантуватиме раціональне використання ресурсів.

Протягом 2017 року близько 27 тис. замовників успішно завершили 869 344 закупівлі на загальну суму більше 500 млрд. грн. У свою чергу, протягом 2018 року вже 28 тис. організаторів успішно завершили 1,084 млн. закупівель з очікуваною вартістю 657,710 млрд. грн.

В останні роки вітчизняні науковці приділяють досить значну увагу дослідженню інституту публічних закупівель, а саме: М. Галушак, В. Дараган, Н. Дроздова, О. Критенко, О. Мельников, С. Нагачевський, І. Нестругіна, А. Павловський, О. Підмогильний, Л. Скалозуб, В. Смиричинський, Н. Ткаченко, Ю. Уманців, Ю. Фалко, О. Фіц, К. Хусанова, О. Шевчук та інші.

Кандидатські дисертації І. Влялько, В. Возної, А. Довбенко, М. Довгань, В. Зубаря, М. Кожуха, О. Кулака, В. Малолітневої, О. Міняйло, В. Новаковець, О. Овсянюк-Бердадіної, А. Олефіра, М. Остап'юк, Г. Пінькас, О. Турченко, Н. Селіванової, Н. Цибульник, О. Юдіцького були присвячені окремим питанням правового регулювання публічних закупівель (окремих галузей, відповідальності у сфері публічних закупівель чи адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС та вимог СОТ). Крім того, публічні закупівлі розглядалися у дисертаціях в межах економічної науки чи науки державного управління. Необхідно виокремити дисертаційне дослідження Я. Петруненка, як одне з перших комплексних досліджень публічних закупівель у частині господарсько-правового регулювання.

Безперечно, беручи до уваги наукові здобутки вказаних вчених, необхідно констатувати, що система публічних закупівель продовжує залишатися неефективною, що в свою чергу зумовлює необхідність її подальшого вдосконалення. Слід підкреслити, що реформування публічних закупівель продовжує тривати і після прийняття Закону України «Про публічні закупівлі». За таких умов нового наукового осмислення потребують шляхи подальшого розвитку господарсько-правового регулювання публічних закупівель, що знайшло вияв у цьому дисертаційному дослідженні.

Отже, вищевикладеним визначається актуальність теми та доцільність дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота виконана відповідно до планів науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України у межах тем: «Модернізація господарського законодавства як передумова сталого розвитку України» (державна реєстрація № 0117U002308), «Правове забезпечення

ефективного управління об'єктами публічної власності» (державна реєстрація № 0111U007825), де автором проведено дослідження господарсько-правового забезпечення публічних закупівель та розроблено відповідні пропозиції з удосконалення законодавства.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо вдосконалення господарсько-правового забезпечення публічних закупівель.

Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження було поставлено та вирішено наступні завдання:

- надати господарсько-правову характеристику публічних закупівель, визначити мету публічних закупівель та окреслити поділ публічних закупівель за рівнем організації закупівель і суб'єктами проведення закупівель (замовниками);

- систематизувати та співвіднести приватні та публічні інтереси у процедурах закупівель;

- охарактеризувати основні принципи публічних закупівель та проаналізувати взаємозв'язок публічних закупівель з реалізацією державної програми економічного і соціального розвитку України та програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст (далі – програми економічного і соціального розвитку);

- проаналізувати підходи до закріплення кваліфікаційних критеріїв до учасників процедур закупівель;

- охарактеризувати форми документального підтвердження відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям;

- розглянути особливості здійснення контролю у сфері публічних закупівель та розробити пропозиції щодо його вдосконалення;

- проаналізувати господарсько-правове забезпечення публічних закупівель в умовах децентралізації;

- окреслити перспективні напрями вдосконалення організації публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та проведенням процедур публічних закупівель.

*Предметом дослідження* виступає господарсько-правове забезпечення публічних закупівель.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження складають загальнонаукові та спеціальні методи: порівняльно-правовий, історико-правовий, термінологічний, абстрагування, догматичний, системний, формально-логічний, гіпотези і припущення, спостереження і порівняння та інші.

Системний підхід дозволив встановити місце правового регулювання публічних закупівель в правовій системі. Застосування історико-правового, термінологічного методів та методу абстрагування дозволило опрацювати питання становлення і розвитку теоретико-правових підходів до публічних закупівель. Завдяки методам емпіричного дослідження (спостереження і

порівняння) проведено аналіз організації проведення процедур закупівель та відповідного правового регулювання. Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст правових норм та виявити прогалини у ньому. На основі використання методів гіпотези і припущення підготовлено пропозиції з удосконалення господарсько-правового регулювання публічних закупівель. За допомогою формально-логічного методу проведено аналіз нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері публічних закупівель.

Теоретичну основу дослідження, крім вищевказаних авторів, склали роботи вітчизняних та іноземних вчених: Л. Андрєєвої, А. Бобкової, О. Беляневич, О. Бурбело, В. Василичука, Т. Губанової, Р. Джабраїлова, Д. Задихайла, М. Зінченко, К. Кічіка, В. Луця, В. Мілаш, О. Музичук, В. Олюхи, С. Паппаса, Г. Пінькас, Л. Пісьмаченко, В. Поєдинок, В. Смиричинського, Ф. Тасалова, В. Устименка, В. Щербини та інших.

*Нормативною основою дослідження є* господарське, конституційне, адміністративне, цивільне, фінансове законодавство України; проекти законодавчих актів України; законодавство країн-членів ЄС, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Російської Федерації та інших.

*Емпіричну основу дослідження* склали статистичні дані, матеріали практики учасників процедур закупівель та замовників закупівель; аналітичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що вперше у вітчизняній юридичній науці на основі системного наукового дослідження проблематики господарсько-правового забезпечення публічних закупівель, розроблено відповідні нові наукові положення та пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Наукова новизна результатів дослідження полягає у наступному.

***Уперше:***

обґрунтовано, що публічні закупівлі набувають значення превалюючого правового механізму реалізації програм економічного і соціального розвитку, які покликані вирішити конкретні проблеми суспільства в цілому, груп населення, територіальних громад чи їх частин;

виявлено основні ознаки аналогічного договору та сформульовано його авторське визначення, як складової кваліфікаційного критерію «наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору», а саме – це договір, подібний за своєю правовою природою, предметом закупівлі з договорами, що є предметом порівняння, під час здійснення процедури закупівлі;

запропоновано примірний перелік документів, який може бути запроваджений при оцінці відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям в частині економічної, фінансової, технічної та професійної спроможності, та з метою сприяння встановленню господарсько-правового порядку аргументовано закріплення цього переліку на рівні підзаконного акту, наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;

запропоновано концептуальні підходи до створення та функціонування Реєстру недобросовісних суб'єктів господарювання – учасників процедур закупівель (підстави віднесення; процедура включення суб'єктів господарювання; наповнення (зміст) реєстру), що дозволить обмежити участь у подальших процедурах закупівель учасників процедур закупівель та пов'язаних осіб у разі порушення учасником процедур закупівель переддоговірних чи договірних зобов'язань.

***Удосконалено положення щодо:***

теоретичного обґрунтування законодавчого закріплення планування, як принципу публічних закупівель шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі», що дозволить здійснювати планування публічних закупівель на державному, регіональному та місцевому рівнях (через розробку державної, регіональних та місцевих програм публічних закупівель);

процедури адміністративного оскарження публічних закупівель шляхом повернення плати за подання скарги до Антимонопольного комітету України суб'єкту оскарження у разі задоволення його скарги, що забезпечить реалізацію принципу справедливості;

використання централізованої закупівельної системи на регіональному та місцевому рівнях шляхом здійснення процедур закупівель на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць, а саме: Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст (через створення Адміністративних органів з питань публічних закупівель);

підсилення контролю за здійснення процедур закупівель на регіональному та місцевому рівнях шляхом надання кваліфікованим працівникам запропонованих Адміністративних органів з питань публічних закупівель статусу державного службовця або посадових осіб місцевого самоврядування.

***Дістали подальшого розвитку положення щодо:***

необхідності знаходження оптимального поєднання інтересів учасників процедур закупівель та замовників заради задоволення суспільного інтересу з метою виконання державою соціальних зобов'язань, уникнення загострення соціальних проблем та проявів деструктивних явищ у суспільстві;

порядку підтвердження спроможності здійснити закупівлю новоствореними суб'єктами господарювання шляхом подання додаткових підтверджуючих документів фінансової спроможності;

закріплення кваліфікаційних критеріїв до учасників процедур закупівель шляхом їх розширення та поділу на дві основні групи: економічна та фінансова спроможність, технічна та професійна спроможність; а також виокремлення серед них обов'язкових та факультативних кваліфікаційних критеріїв, що дозволить гарантувати централізованим закупівельним організаціям, у тому числі запропонованим Адміністративним органам з питань публічних закупівель, та замовникам спроможність відповідного учасника процедури закупівлі здійснити закупівельну процедуру;

зміни підходів до визначення розміру плати за подання скарги суб'єктом оскарження до Антимонопольного комітету України шляхом її кореляції із предметом закупівлі та очікуваною вартістю закупівлі;

здійснення централізованих закупівель на загальнодержавному рівні, так запропоновано використовувати їх тільки для забезпечення діяльності органів державної влади, юрисдикція яких розповсюджується на територію всієї України та для реалізації загальнонаціональних завдань та проектів, визначених Кабінетом Міністрів України.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони можуть бути використані: у законотворчій діяльності – для внесення змін та доповнень до Закон України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; у правозастосовній діяльності учасників процедур закупівель та замовників, централізованих закупівельних організацій, у тому числі запропонованих Адміністративних органів з питань публічних закупівель, під час проведення процедур закупівель, а також органів влади; при викладанні навчальних дисциплін, а також підготовці навчальних посібників, підручників, методичних рекомендацій для студентів вищих навчальних закладів і факультетів; у науково-дослідних цілях з метою здійснення подальших досліджень у сфері публічних закупівель.

Сформульовані у дисертації висновки та пропозиції впроваджені, рекомендовані до впровадження: Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (довідка № 3611-07/564 від 03.07.2015 р.); Міністерством інфраструктури України (довідка № б/н від 02.10.2016 р.); Управлінням економічного розвитку та фінансів Міністерства інфраструктури України (довідка № 11/855-15 від 23.07.2015 р.); Координаційною радою молодих юристів України при Міністерстві юстиції України (довідка № 05-12/18 від 05.12.2018 р.); Київською обласною державною адміністрацією (довідка № 11-19/15003 від 12.10.2016 р.); Департаментом економічного розвитку і торгівлі Київської обласної державної адміністрації (довідка № 03-01-12-1450 від 04.10.2016 р.); Управлінням інфраструктури Київської обласної державної адміністрації (довідка № 01-09-05/2446 від 04.10.2016 р.); Департаментом регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Київської обласної державної адміністрації (довідка № 01-09/1584 від 07.10.2016 р.); Департаментом охорони здоров'я Київської обласної державної адміністрації (довідка № 1-36-3888 від 19.10.2016 р.); Васильківською районною державною адміністрацією Київської області (довідка № 1485/6/27 від 16.11.2018 р.); Державним закладом «Поліклініка № 2» Державного управління справами (довідка № 03/186 від 12.09.2012 р.); Комунальною лікувально-профілактичною установою «Донецький обласний госпіталь для ветеранів війни м. Мар'їнки» (довідка № 418 від 21.09.2012 р.).

Окремі результати дисертації використовуються в навчальному процесі Приватного вищого навчального закладу «Європейський університет», а саме при викладанні навчальної дисципліни «Господарське право» (довідка № 1/12-201 ПЗ від 19.10.2018 р.).

Пропозиції про внесення змін та доповнень до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих актів будуть враховані під час нормотворчої діяльності з вдосконалення правового регулювання публічних закупівель Народним депутатом України Х. Н. Мепарішвілі (довідка про використання результатів № 158 від 08.11.2018 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною і завершеною працею, підготовленою на основі дослідження наукових, нормативно-правових джерел та емпіричних даних з критичним осмисленням існуючих наукових поглядів та законодавчих підходів. Особистий внесок автора до публікацій, підготовлених у співавторстві, зазначений у списку праць, опублікованих за темою дисертації.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні та прикладні положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися на 15 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: I Всеукраїнській науковій конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Економіко-правовий розвиток сучасної України» (Одеса, 2012); VIII Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (Луцьк, 2012); IV Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених та студентів «Закарпатські правові читання» (Ужгород, 2012); X Міжнародній науково-практичній конференції «Економіко-правові дослідження в XXI столітті: загальні проблеми господарського права на сучасному етапі розвитку суспільства» (Донецьк, 2012); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства» (Херсон, 2013); III Всеукраїнській науково-практичній конференції студентів, аспірантів, молодих вчених та професійних юристів «Актуальні проблеми юридичної науки і практики» (Харків, 2013) та інших.

**Публікації.** Основні теоретичні положення й висновки дисертаційного дослідження відображено у 25 наукових публікаціях, з яких 10 статей опубліковано у наукових фахових періодичних виданнях, 3 з яких у наукових періодичних виданнях іншої держави, 15 тез – за матеріалами науково-практичних конференцій.

**Структура та обсяг дисертації** обумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та вісімнадцяти додатків. Загальний обсяг дисертаційної роботи складає 281 сторінок, з них основного тексту – 184 сторінок. Список використаних джерел налічує 291 найменування.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

**Розділ 1 «Господарсько-правові засади здійснення публічних закупівель»** складається з трьох підрозділів, в яких висвітлено різні підходи до визначення, ролі та завдань публічних закупівель; узагальнено та



співвіднесено приватні та публічні інтереси у процедурах закупівель; розглянуто основні принципи здійснення публічних закупівель.

У **підрозділі 1.1** *«Господарсько-правова характеристика публічних закупівель»* окреслено основні доктринальні підходи до визначення публічних закупівель, мети та завдань публічних закупівель.

За результатами дослідження, визначено превалюючу мету здійснення публічних закупівель, а саме – задоволення суспільного інтересу.

Виявлено, що чинне законодавство України не передбачає відповідного поділу, але на практиці, публічні закупівлі проводяться на наступних рівнях: національному, регіональному та місцевому (закупівлі на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць).

З'ясовано, що на регіональному і місцевому рівнях закупівлі проводяться місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, закладами чи установами за рахунок коштів державного бюджету чи місцевих бюджетів, у більшості випадків для задоволення суспільних потреб конкретної територіальної громади.

У **підрозділі 1.2** *«Публічні та приватні інтереси при здійсненні публічних закупівель»* систематизовано приватні та публічні інтереси у процедурах закупівель, а також їх співвідношення.

Встановлено, що кожна зі сторін процедур публічних закупівель (замовник чи учасник процедури закупівлі) має свої інтереси і вони не завжди збігаються з суспільним інтересом.

Так, інтересами держави у здійсненні публічних закупівель виступають: економія публічних коштів, забезпечення виконання програм економічного і соціального розвитку.

Приватні інтереси учасників процедур закупівель здебільшого зосереджуються на збільшенні ринків збуту продукції, збільшенні прибутку.

Для суспільства (в широкому розумінні) публічні закупівлі направлені, в першу чергу, на розв'язання загальнодержавних, регіональних та місцевих проблем (публічні інтереси).

У **підрозділі 1.3** *«Принципи здійснення публічних закупівель»* охарактеризовано основні принципи публічних закупівель.

Розглянута генеза закріплення та реалізації принципів державних та публічних закупівель (конкуренції, прозорості, недискримінації учасників процедур закупівель, ефективності, планування тощо).

Розроблено теоретичне підґрунтя законодавчого закріплення принципу планування при здійсненні публічних закупівель шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» для здійснення планування на державному, регіональному та місцевому рівнях (через розробку державної, регіональних та місцевих програм публічних закупівель). Прийняття державної, регіональних та місцевих програм публічних закупівель дозволить закріпити пріоритетний перелік закупівель на середньострокову перспективу, строки здійснення закупівель тощо. Наголошується, що саме публічні

закупівлі набувають значення превалюючого правового механізму реалізації програм економічного і соціального розвитку, які покликані вирішити конкретні проблеми суспільства, груп населення, територіальної громади чи його частини.

**Розділ 2 «Особливості господарсько-правового забезпечення закупівель на сучасному етапі»** складається з трьох підрозділів, в яких проаналізовано проблемні питання закріплення кваліфікаційних критеріїв до учасників процедур закупівель, а також встановлення форм документального підтвердження відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям; досліджено механізми контролю у сфері публічних закупівель та види відповідальності.

У **підрозділі 2.1 «Кваліфікаційні критерії (вимоги) до учасників процедур закупівель»** проаналізовано кваліфікаційні критерії та запропоновано їх вдосконалення; досліджено різні підходи до визначення аналогічного договору; розглянуто поділ учасників процедур закупівель на добросовісних та недобросовісних.

Запропоновано вдосконалити кваліфікаційні критерії до учасників процедур закупівель, через їх розширення, що дозволить гарантувати централізованим закупівельним організаціям, у тому числі запропонованим Адміністративним органам з питань публічних закупівель, та замовникам спроможність учасника процедур закупівлі належно виконати поставку товарів (виконати роботи, надати послуги).

Крім того, аргументовано кваліфікаційні критерії розділити на дві групи: економічна та фінансова спроможність, технічна та професійна спроможність.

Здійснено поділ кваліфікаційних критеріїв на обов'язкові та факультативні. У свою чергу, факультативні кваліфікаційні критерії до учасників процедур закупівель будуть встановлювати централізовані закупівельні організації, у тому числі запропоновані Адміністративні органи з питань публічних закупівель.

Виявлено основні ознаки аналогічного договору та сформульовано його авторське визначення, як складової кваліфікаційних критеріїв до учасників процедур закупівель.

Запропоновано запровадження Реєстру недобросовісних суб'єктів господарювання – учасників процедур закупівель та охарактеризовано особливості його функціонування.

Підставами віднесення до категорії недобросовісних учасників процедур будуть: утримання від укладання договору про закупівлю або відмова від його укладання (порушення переддоговірних зобов'язань); надання недостовірної інформації під час проведення закупівлі; невиконання або часткове виконання своїх обов'язків (порушення договірних зобов'язань).

Віднесення учасників процедур закупівель до категорії недобросовісних, як і адміністрування відповідного реєстру доцільно покласти на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

У підрозділі 2.2 «Документальне підтвердження відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям (вимогам)» проаналізовано основні проблеми документального підтвердження відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям.

Встановлена дисфункціональність діяльності замовників при встановленні переліку документів, що підтверджує інформацію учасників процедур закупівель про відповідність їх кваліфікаційним критеріям.

Визначено примірний перелік документів, який буде враховуватися при оцінці відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям.

Обґрунтовано, з метою сприяння встановленню господарсько-правового порядку, необхідність закріплення відповідного примірного переліку документів на рівні підзаконного акту, наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

У підрозділі 2.3 «Здійснення контролю у сфері публічних закупівель» охарактеризовано контрольні заходи у сфері публічних закупівель та види відповідальності за вчинення порушень чи зловживань; проаналізовано форми посилення громадського контролю за процедурами закупівель та запропоновано їх модернізувати.

Встановлено, що діючі форми відповідальності у сфері публічних закупівель є неефективними, що призводить до участі у процедурах закупівель недобросовісних учасників процедур закупівель.

Обґрунтовано запровадження обмеження участі у подальших процедурах закупівель учасників процедур закупівель та пов'язаних осіб протягом одного календарного року з дня прийняття відповідного рішення Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Аргументовано доцільність забезпечення громадського контролю у сфері публічних закупівель на всіх стадіях, від прийняття законодавчого акту, який регулює відповідні правовідносини, до виконання договірних зобов'язань. Так, запропоновано функцію громадської експертизи покласти на консультативно-дорадчий орган при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Обґрунтовано доцільність створення також консультативно-дорадчого органу при Антимонопольному комітеті України, як органу оскарження.

З метою унеможливлення та зменшення кількості скарг на процедури закупівлі від недобросовісних учасників закупівель, запропоновано змінити підходи при визначенні розміру плати за подання скарги, а саме: встановити мінімальну межу, диференціювати її та збільшити залежно від закупівлі товару, послуг чи робіт, а також очікуваної вартості закупівлі.

**Розділ 3 «Особливості господарсько-правового забезпечення здійснення публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях»** складається з двох підрозділів, у яких розглянуто вплив процесів децентралізації на здійснення публічних закупівель; перспективні напрями

вдосконалення організації публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях.

У **підрозділі 3.1** *«Господарсько-правове забезпечення публічних закупівель в умовах децентралізації»* розкрито взаємозв'язок публічних закупівель з проголошеною політикою України на подальшу децентралізацію.

Доводиться, що політика децентралізації зумовлює посилення інституціональної, економічної спроможності окремих адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад; надає змогу впливати на процес здійснення закупівель місцевими одержувачами (оскільки на місцевому рівні, зважаючи на місцеві особливості, існує більш осмислене розуміння необхідності здійснення закупівлі, наприклад, тієї чи іншої групи товарів, а також обсягів даної продукції); сприяє реалізації принципу «гроші ходять за людиною» (наближення публічних коштів до конкретної територіальної громади, окремої групи населення); дозволяє підвищити якість соціальних послуг.

Охарактеризовано переваги та недоліки основних моделей побудови систем публічних закупівель (централізованого, децентралізованого та змішаного типу). Констатується, що в Україні використовується система публічних закупівель змішаного типу, оскільки закупівлі здійснює як централізована закупівельна організація (на загальнодержавному рівні), так і конкретні замовники. На регіональному та місцевому рівнях процедури закупівлі здійснюються за децентралізованою моделлю.

Обґрунтовано використання централізованої закупівельної системи на рівні адміністративно-територіальних одиниць, а саме: Автономної Республіки Крим, області, району, міста, а не конкретного замовника, що дозволить посилити ефективне використання публічних фінансів.

Запропоновано закупівлі на загальнодержавному рівні здійснювати через єдину централізовану закупівельну організацію тільки для забезпечення діяльності органів державної влади, юрисдикція яких розповсюджується на територію всієї України або реалізації загальнонаціональних завдань чи проектів, визначених Кабінетом Міністрів України.

У **підрозділі 3.2** *«Перспективні напрями вдосконалення організації публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях»* розглянуто необхідність переходу до професійних закупівель через створення спеціалізованих організаційних структур при місцевих органах влади.

Наголошено, що професійність, як принцип публічних закупівель, необхідно розглядати у двох площинах: навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення кваліфікації, а також покладення адміністрування публічних закупівель на регіональному та місцевому рівнях на спеціалізований підрозділ.

Запропоновано створити та уповноважити Адміністративні органи з питань публічних закупівель здійснювати закупівлі на рівні адміністративно-

територіальних одиниць, а саме: Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст.

Розроблено теоретичну основу правового статусу Адміністративних органів з питань публічних закупівель, як спеціального підрозділу (республіканський комітет (в Автономній Республіці Крим), департамент, управління, відділ) з питань публічних закупівель, який утворюється з метою забезпечення належної організації проведення процедур публічних на регіональному та місцевому рівнях, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою, районною радою, міською радою або місцевою державною адміністрацією (у разі прийняття рішення обласною радою, районною радою про передачу відповідних повноважень).

За рішенням міської ради, Адміністративний орган з питань публічних закупівель може не створюватись на рівні міста, у той же час процедури закупівель буде здійснювати для відповідного населеного пункту Адміністративний орган з питань публічних закупівель при відповідній обласній, районній раді або місцевій державній адміністрації (у разі прийняття рішення обласною радою, районною радою про передачу відповідних повноважень).

Водночас, проведення закупівель, які будуть проходити в інтересах селищної та сільської рад (в тому числі замовників з відповідних населених пунктів), необхідно покласти на відповідні Адміністративні органи з питань публічних закупівель при відповідній районній раді або місцевій державній адміністрації (у разі прийняття рішення обласною радою, районною радою про передачу відповідних повноважень).

Вбачається, що Адміністративні органи з питань публічних закупівель будуть здійснювати повноваження, які наразі характерні для тендерного комітету замовника чи уповноваженої особи (тендерні комітети замовників будуть ліквідовані). У свою чергу, укласти договори на закупівлю будуть вже замовники.

Аргументовано підсилення контролю за здійсненням процедур закупівель на регіональному та місцевому рівнях шляхом надання кваліфікованим працівникам запропонованих Адміністративних органів з питань публічних закупівель статусу державного службовця або посадових осіб місцевого самоврядування.

## **ВИСНОВКИ**

Проведене дослідження дозволило отримати нові науково обґрунтовані результати, які розв'язують наукове завдання, що полягає у розробці теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо вдосконалення господарсько-правового забезпечення публічних закупівель.

Сформульовано наступні основні теоретичні та практичні висновки.

1. Визначено, що превалюючою метою здійснення публічних закупівель є задоволення суспільних потреб (як суспільства загалом, груп населення, територіальних громад чи їх частин).

2. З'ясовано, що кожна зі сторін процедур публічних закупівель (замовник чи учасник процедури закупівлі) має свої інтереси і вони не завжди збігаються з суспільним інтересом.

Доводиться, що завданням публічної закупівлі повинно стати знаходження оптимального поєднання інтересів учасників процедур закупівель та замовників заради задоволення суспільного інтересу, з метою виконання державою соціальних зобов'язань, уникнення загострення соціальних проблем та проявів деструктивних явищ у суспільстві.

3. Запропоновано закріпити законність, добровільність, професійність (фаховість), як принципи публічних закупівель шляхом внесення відповідних змін до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі».

Розроблено теоретичне підґрунтя законодавчого закріплення принципу планування при здійсненні публічних закупівель шляхом внесення змін до статей 3 та 4 Закону України «Про публічні закупівлі» для здійснення планування на державному, регіональному та місцевому рівнях (через розробку державної, регіональних та місцевих програм публічних закупівель). Прийняття державної, регіональних та місцевих програм публічних закупівель дозволить закріпити пріоритетний перелік закупівель на середньострокову перспективу, строки здійснення закупівель тощо.

Наголошується, що саме публічні закупівлі набувають значення превалюючого правового механізму реалізації програм економічного і соціального розвитку, які покликані вирішити конкретні проблеми суспільства, груп населення, територіальної громади чи його частини.

4. Запропоновано вдосконалити кваліфікаційні критерії до учасників процедур закупівель, через їх розширення, що дозволить гарантувати спроможність учасника процедур закупівлі належно виконати поставку товарів (виконати роботи, надати послуги).

Крім того, аргументовано кваліфікаційні критерії розділити на дві групи: економічна та фінансова спроможність, технічна та професійна спроможність.

Здійснено поділ кваліфікаційних критеріїв на обов'язкові та факультативні.

Обґрунтована розробка спеціального порядку підтвердження спроможності здійснити процедуру закупівлі новоствореними суб'єктами господарювання шляхом закріплення додаткових підтверджуючих документів, в тому числі фінансової спроможності (наявність коштів на рахунках та наявність майна) або надання додаткового забезпечення (наприклад, гарантійне зобов'язання іншого суб'єкту господарювання тощо).

Виокремлено основні ознаки аналогічного договору, як елементу кваліфікаційного критерію «наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору» при оцінці учасників процедур закупівель: вид договору (залежно від своєї правової природи, той чи інший цивільно-правовий, господарсько-правовий договір, незалежно від джерел фінансування); а також предмет закупівлі.

Надано визначення аналогічного договору в контексті публічних закупівель, а саме – це договір, подібний за змістом, своєю правовою природою, предметом закупівлі з договорами, що є предметом порівняння.

Аргументовано започаткування поділу учасників процедур закупівель на добросовісних та недобросовісних шляхом запровадження Реєстру недобросовісних суб'єктів господарювання – учасників процедур закупівель. Підставами віднесення до категорії недобросовісних учасників процедур закупівель будуть: порушення переддоговірних чи договірних зобов'язань.

Віднесення учасників процедур закупівель до категорії недобросовісних доцільно покласти на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України.

5. Встановлена дисфункціональність діяльності замовників при встановленні переліку документів, що підтверджує інформацію учасників процедур закупівель про відповідність їх кваліфікаційним критеріям.

Виходячи із запропонованих кваліфікаційних критеріїв, аргументовано встановити примірний перелік документів, який буде врахований при оцінці відповідності учасників процедур закупівель відповідним критеріям в частині економічної, фінансової, технічної та професійної спроможності. З метою сприяння подальшого встановлення господарсько-правового порядку запропоновано закріпити відповідний примірний перелік документів на рівні підзаконного акту, наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

6. Аргументовано забезпечення громадського контролю у сфері публічних закупівель на всіх стадіях, від прийняття законодавчого акту, який регулює відповідні правовідносини, до виконання договірних зобов'язань. Функцію громадської експертизи необхідно покласти на консультативно-дорадчий орган при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. В свою чергу, обґрунтовано створення консультативно-дорадчого органу при Антимонопольному комітеті України (основним завданням стане науковий супровід діяльності Постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель).

З метою унеможливлення та зменшення кількості скарг на процедури закупівлі від недобросовісних учасників закупівель, запропоновано змінити підходи при визначенні розміру плати за подання скарги, а саме: встановити мінімальну межу, диференціювати її та збільшити залежно від закупівлі товару, послуг чи робіт, а також очікуваної вартості закупівлі.

Аргументовано закріплення механізму повернення суб'єкту оскарження плати за подання скарги до органу оскарження – Антимонопольного комітету України у разі задоволення його скарги.

Запропоновано накладати на учасників процедур закупівель та пов'язаних осіб обмеження участі у подальших процедурах закупівель (протягом одного календарного року) у разі порушення учасником процедури закупівлі переддоговірних чи договірних зобов'язань.

7. Обґрунтовано використання централізованої закупівельної системи на рівні адміністративно-територіальних одиниць, а саме: Автономної Республіки Крим, області, району, міста, що дозволить посилити ефективне використання публічних фінансів.

Запропоновано закупівлі на загальнодержавному рівні здійснювати через єдину централізовану закупівельну організацію тільки для забезпечення діяльності органів державної влади, юрисдикція яких розповсюджується на територію всієї України або реалізації загальнонаціональних завдань чи проектів, визначених Кабінетом Міністрів України.

8. Запропоновано запровадити перехід до професійних закупівель на регіональному та місцевому рівнях, а саме покласти функцію організації процедур публічних закупівель на запропоновані Адміністративні органи з питань публічних закупівель.

Аргументовано підсилення контролю за здійсненням процедур закупівель на регіональному та місцевому рівнях шляхом надання кваліфікованим працівникам запропонованих Адміністративних органів з питань публічних закупівель статусу державного службовця або посадових осіб місцевого самоврядування.

За наслідками дослідження розроблено пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

## **СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у фахових наукових виданнях України**

1. Сошников А.О. Деякі аспекти співвідношення публічних та приватних інтересів при здійсненні закупівель в комунальному секторі економіки. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 11. С. 130–135.

2. Сошников А.О. Окремі питання удосконалення кваліфікаційних критеріїв (вимог) у сфері державних закупівель. *Митна справа*. 2012. № 6 (84). Ч. 2. Кн. 2. С. 407–414.

3. Сошников А. О. Аналогічний договір як елемент кваліфікаційного критерію у державних закупівлях: класифікація, визначення та закріплення. *Університетські наукові записки*. 2012. № 4 (44). С. 256–261.

4. Сошников А.О. Громадський контроль за державними закупівлями: проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 67. С. 441–448.

5. Сошников А.О. Практичні питання документального підтвердження відповідності учасника кваліфікаційним критеріям (вимогам) у сфері державних закупівель. *Вісник господарського судочинства*. 2013. № 5. С. 128–139.

6. Сошников А.О. Децентралізація, як принцип державних закупівель, в умовах подальшої глобалізації. *Вісник Луганського державного університету*



*внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка: Міжнародне право в умовах глобалізації*. 2013. № 5 (Спеціальний випуск). С. 207–215.

7. Сошников А.О. Теоретичні засади здійснення публічних закупівель. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 221–225.

### **Статті у наукових періодичних виданнях інших держав**

8. Сошников А.А. Администрирование закупок в коммунальном секторе экономики Украины: отдельные аспекты совершенствования. *Юристъ-Праведъ*. 2013. № 3 (58). С. 105–108.

9. Сошников А.А. Отдельные аспекты реализации принципа планирования государственных закупок на примере коммунального сектора экономики. *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2013. № 2 (58). С. 142–146.

10. Сошников А. Принципи недискримінації учасників у публічних закупівлях: міжнародні зобов'язання та національні інтереси. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 98–102.

### **Матеріали наукових конференцій, семінару**

11. Сошников А.О. Державні закупівлі через призму Закону України «Про доступ до публічної інформації». *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 14–15 березня 2012 р.). Київ: НТУУ «КПІ», 2012. С. 279–281.

12. Сошников А.О. Особливості участі новостворених підприємств у здійсненні державних закупівель. *Економіко-правовий розвиток сучасної України: матеріали I Всеук. наук. конф.* (м. Одеса, 16–17 березня 2012 р.). Одеса: Фенікс, 2012. С. 129–131.

13. Сошников А.О. Окремі питання необхідності запровадження реєстру постачальників у сфері державних закупівель у комунальному секторі економіки. *Новітні наукові дослідження держави і права – 2012: зб. наук. праць за матеріалами Міжнар. наук. Інтернет-конф.* (м. Миколаїв, 20 березня 2012 р.). Миколаїв: Іліон, 2012. С. 208–210.

14. Сошников А.О. Удосконалення правового механізму підтвердження досвіду виконання аналогічних договорів у сфері державної закупівлі. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: зб. тез наук. доп. VIII Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Луцьк, 23–24 березня 2012 р.). Луцьк: ПП Іванюк В.П., Петринка А.Ю., 2012. С. 215–217.

15. Сошников А.О. Окремі питання розвитку державних закупівель на місцевому рівні. *Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Луганськ, 5–6 квітня 2012 р.). Луганськ: Східноукраїнський нац. ун-т ім. В. Даля, 2012. Кн. 3. С. 146–148.

16. Сошников А.О. Про плату за подання скарги відповідно до статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель». *Закарпатські правові*

читання: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 9–10 квітня 2012 р.). Ужгород: ЗакДУ, 2012. С. 366–370.

17. Сошников А.О. Істотні умови договору про закупівлю за державні кошти: законодавчі ініціативи Кабінету Міністрів України або базисні категорії. *Дослідження проблем права в Україні очима молодих вчених*: тези доп. Всеук. студентської наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 24 квітня 2012 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2012. С. 242–243.

18. Сошников А.А. Централизиция или децентрализиция государственных закупок. *Экономика, бизнес, государство: Региональные особенности взаимодействия*: сб-к материалов Регион. науч.-практ. конф. (г. Дербент, 30 мая 2012 г.). Дербент: Типография-М, 2012. С. 218–219.

19. Сошников А.О. Деякі аспекти регулювання відмови в участі у процедурі державної закупівлі. *Економіко-правові дослідження в ХХІ столітті: загальні проблеми господарського права на сучасному етапі розвитку суспільства* (к 20-літтю Інституту економіко-правових досліджень НАН України): матеріали X Міжнарод. наук.-практ. конф. (г. Донецьк, 21–30 вересня 2012 г.). Донецьк, «Ноулідж», 2013. С. 225–228.

20. Сошников А.О., Сошникова Ю.О. Державні закупівлі в Україні: від хаотичних змін до концептуального осмислення. *Актуальні проблеми адміністративного права та процесу*: матеріали Всеук. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 28 вересня 2012 р.). Донецьк: Донецький юридичний ін.-т, 2012. С. 197–199. (*Особистий внесок: охарактеризовано доцільність розробки концепції розвитку державних закупівель*).

21. Сошников А.О., Сошникова Ю.О. Окремі питання посилення громадського контролю (нагляду) за державними. *Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П.Є. Казанського*: матеріали III Міжнарод. наук. конф. (м. Одеса, 2–3 листопада 2012 р.). Одеса: Фенікс, 2012. С. 484–486. (*Особистий внесок: аргументовано створення спеціального консультативно-дорадчого органу з питань закупівель при Міністерстві економічного розвитку та торгівлі України*).

22. Сошников А.О. Деякі питання удосконалення порядку документального підтвердження наявності досвіду виконання аналогічних договорів при здійсненні державних закупівель. *Актуальні проблеми юридичної науки і практики*: тези доп. та наук. повід. II Всеук. наук.-практ. конф. (м. Харків, 10–11 грудня 2012 р.). Харків: Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого», 2012. С. 150–151.

23. Сошников А.А. Коммунальные предприятия вне действия законодательства в сфере государственных закупок: дальнейшая «тенизация» региональной экономики. *Проблемы становления гражданского общества*: Международ. науч. студенческая конф. (г. Иркутск, 22 марта 2013 г.). Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. С. 237–239.

24. Сошников А.О., Устименко В.А. Постійно діючий ринок: проблемні питання оцінки пропозицій учасників державних закупівель. *Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 26–27 квітня 2013 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 173–174. (*Особистий внесок: окреслено основні підходи при оцінці пропозицій учасників державних закупівель*).

25. Сошников А.О., Токар А.В. Окремі питання встановлення значення «de Minimis» в сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми юридичної науки і практики*: тези доп. та наук. повід. III Всеук. наук.-практ. конф. (м. Харків, 29 квітня 2013 р.). Харків: Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого», 2013. С. 190–191. (*Особистий внесок: запропоновано диференціювати значення «de Minimis» для закупівель місцевого та загальнодержавного значення*).

## АНОТАЦІЯ

**Сошников А.О. Господарсько-правове забезпечення публічних закупівель.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право. – Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Київ, 2019.

Дисертацію присвячено розробці теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо вдосконалення господарсько-правового забезпечення публічних закупівель.

У роботі охарактеризовані основні підходи до визначення публічних закупівель, мети та завдань публічних закупівель. Систематизовано приватні та публічні інтереси у процедурах закупівель. Наведено основні підходи до принципів публічних закупівель. Розглянуто необхідність переходу до професійних закупівель (на регіональному та місцевому рівнях) через створення спеціальних організаційних структур. Проаналізовано проблемні питання практики закріплення кваліфікаційних критеріїв до учасників закупівель. Досліджено механізми контролю у сфері публічних закупівель та види відповідальності. Запропоновано вдосконалити форми посилення громадського контролю за процедурами закупівель.

За наслідками дослідження розроблено пропозиції щодо внесення змін і доповнень до законодавчих актів.

**Ключові слова:** публічні закупівлі, суспільні інтереси, принципи публічних закупівель, децентралізація, планування, професіоналізація публічних закупівель, кваліфікаційні критерії, контроль у сфері публічних закупівель.

## АННОТАЦИЯ

**Сошников А.А. Хозяйственно-правовое обеспечение публичных закупок.** – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – хозяйственное право, хозяйственно-процессуальное право. – Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, Киев, 2019.

Диссертация посвящена разработке теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию хозяйственно-правового обеспечения публичных закупок.

В работе охарактеризованы основные подходы к определению публичных закупок, целей и задач публичных закупок. Систематизированы частные и публичные интересы в процедурах закупок. Приведены основные подходы к принципам публичных закупок. Рассмотрена необходимость перехода к профессиональным закупкам (на региональном и местном уровнях) через создание специальных организационных структур. Проанализированы проблемные вопросы практики закрепления квалификационных критериев к участникам закупок. Исследованы механизмы контроля в сфере публичных закупок и виды ответственности. Предложено усовершенствовать формы усиления общественного контроля над процедурами закупок.

По результатам исследования разработаны предложения по внесению изменений и дополнений в законодательные акты.

**Ключевые слова:** публичные закупки, общественные интересы, принципы публичных закупок, децентрализация, планирование, профессионализация публичных закупок, квалификационные критерии, контроль в сфере публичных закупок.

## ANNOTATION

**Soshnykov A.O. Commercial and legal provision of public procurement.** – Qualifications research with manuscript copyright.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.04 – economic law; economic procedural law. – Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2019.

The thesis is focused on the development of theoretical provisions and practical recommendations to improve public procurement system. The thesis outlines the main approaches in defining public procurement, the goals and objectives of public procurement. Both private and public interests in procurement procedures are systematized. Basic approaches to the public procurement principles are provided. The need to transit to the certified procurement (at regional and local levels), via establishing special organization structures, is considered. Problematic issues of assignment of qualification criteria to procurement participants are analyzed. The mechanisms of control in the public procurement field and types of

responsibility are studied. It is suggested to improve ways of enhancement of public control over procurement procedures.

Based on the research findings, proposals have been worked out as for making amendments and additions to legislative acts.

**Key words:** public procurement, public interests, public procurement principles, decentralization, planning, certification of public procurement, qualification criteria, control in the public procurement filed.

Наклад 120. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.  
Підписано до друку 29.05.2019. Замовлення 541.

*Надруковано в «МП Леся».*  
*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру*  
*суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.*

«МП Леся»  
03148, Київ, а/с 115.  
Тел./факс: (066) 60-50-199, (098) 455-41-17  
E-mail: lesya3000@ukr.net