

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ПОВИДИШ ВЛАДИСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 339.186

**ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНИ**

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

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

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

начальник відділу докторантури та аспірантури

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Безпалова Ольга Ігорівна,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

завідувач кафедри адміністративної діяльності поліції

кандидат юридичних наук

Колінько Цагик Вазгенівна,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,

заступник директора навчально-наукового інституту заочного навчання

та підвищення кваліфікації

Захист відбудеться «15» липня 2019 р. об 11⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 в Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

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

Автореферат розісланий «14» червня 2019 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

К. М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Разом із науково-технічним прогресом на сучасному етапі розвитку суспільства поширеним є явище впровадження інформаційних технологій у всі сфери життя. Більш того, інформація стає показником розвинутості та могутності будь якого суспільства та має чималий вплив на формування нових багатоманітних сфер соціально-економічного життя. Не є виключенням і сучасна сфера публічних закупівель, яка потребує належного інформаційно-правового врегулювання ринку досліджуваних відносин, а також стимулювання економічного розвитку країни. Динамічний розвиток інформаційних технологій впливає на особливості економічних відносин, спряючи появи нових їх проявів та трансформуючи в уже існуючі, що не одразу знаходить відображення в правовому регулюванні, Особливе місце серед феноменів інформаційної сфери займають публічні закупівлі, які є складовою економіки суспільства, і, одночасно виступають фактором розвитку суспільних відносин у напрямку побудови правової соціальної держави, заснованої на принципах інноваційного компоненту.

Необхідність визначення особливостей механізму інформаційно-правового регулювання публічних закупівель, встановлення співвідношення публічних закупівель і приватних чинників, уведення електронних процедур публічних закупівель у загальну структуру економічних процесів, що відбуваються в Україні та світовому співтоваристві, пристосування засобів електронного урядування щодо здійснення відповідного механізму до викликів конкурентних глобалізаційних процесів, – все це стає предметом актуального дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Водночас проблема поняття і структури інформаційно-правового регулювання публічних закупівель під кутом зору динаміки його функціонування у теорії інформаційного права досі не піднімалася взагалі і розглядається вперше. Відсутність комплексних теоретичних розробок з означеної проблематики зумовила звернення до фундаментальних праць учених загальної та галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, І. В. Арістової, О. А. Баранова, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, К. І. Белякова, В. В. Галуцька, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, Р. А. Калюжного, О. Ф. Кобзара, В. В. Ковальської, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Г. В. Мальцева, А. А. Манжули, Р. С. Мельника, Л. І. Миськів, О. Г. Мурашина, А. М. Подоляки, В. М. Поповича, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, І. О. Сквірського, Н. П. Тиндик, В. Л. Федоренка, І. Л. Черченка, В. С. Цимбалюка, Р. В. Шаповала та інших.

Нагальність дослідження теоретичних засад інформаційно-правового регулювання публічних закупівель обумовлюється й недостатньою науковою розробленістю понятійного апарату, базових категорій інформаційного права у даній сфері, що призводить до прогалин публічно-закупівельної діяльності, зокрема, у процесі здійснення порядку електронного урядування для стимулювання ділової активності відповідних учасників.

Викладене свідчить про необхідність і доцільність дослідження основ інформаційно-правового регулювання відносин, що виникають у сфері публічних

закупівель, розробки концептуальних засад системного вдосконалення нормативно-правових актів у цій сфері як важливої наукової проблеми, що потребує негайного вирішення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5), Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожня карта») від 24 лютого 2016 р. № 175-р і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є визначення сутності та інформаційно-правових основ публічних закупівель, обґрунтування напрямів системної побудови правовідносин у цій сфері з огляду сучасної інноваційної та правової політики України, та надання на цій підставі рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства.

Для досягнення вказаної мети було визначено такі *завдання*:

- визначити сутність та зміст здійснення інформаційно-правових засобів регулювання публічних закупівель;
- розкрити особливості предмету інформаційно-правового регулювання публічних закупівель;
- охарактеризувати мету, функції та принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель;
- розкрити зміст інформаційно-правових норм та відносин, як визначальних елементів механізму регулювання публічних закупівель;
- з'ясувати особливості контрольної діяльності суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель;
- надати інформаційно-правову характеристику розгляду судами справ про публічні закупівлі;
- розробити пропозиції щодо адаптації вітчизняного законодавства з питань електронних закупівель до вимог Євросоюзу;
- виробити рекомендації інформаційно-правового характеру щодо впровадження міжнародного досвіду з питань запобігання проявам корупції в сфері публічних закупівель.

Об'єкт дослідження – сукупність інформаційно-правових відносин, що виникають у сфері публічних закупівель.

Предмет дослідження – інформаційно-правові основи регулювання публічних закупівель в Україні.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. За допомогою *діалектичного* методу досліджено інформаційно-правову природу системи публічних закупівель, їх взаємозв'язки з іншими сферами, чинниками та чинниками електронного урядування (підрозділи 1.1, 1.3), метод *системно-структурного аналізу* дав можливість дослідити та установити між різними елементами системи інформаційно-правового регулювання публічно-закупівельної діяльності (підрозділ

1,2), *логіко-семантичний* метод застосовано під час аналізу визначення логічної структури дефініцій висловлюваних вченими шляхом семантичного уточнення контекстів їх думок (розділи 1-2), метод *аналізу і синтезу* дозволив проаналізувати чинне законодавство, а також забезпечили можливість формування нових юридичних категорій (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1). За допомогою *формально-догматичного* методу здійснено аналіз як нормативно-правових актів, що регламентують публічно-закупівельну діяльність, так і міжнародного зарубіжного законодавства, а також визначено їх форми і методи реалізації (підрозділи 1.2, 3.1). Метод *порівняльного аналізу* дозволив здійснити компаративістичну характеристику міжнародного досвіду інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та узагальнити ефективний зарубіжний досвід антикорупційної діяльності у досліджуваній сфері (підрозділ 3.2). За допомогою *статистичного* методу здійснено опитування респондентів, а також проведено та оброблено результати соціологічного опитування.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані та аналітичні узагальнення, а також аналіз чинного законодавства та практики його реалізації щодо сфери публічних закупівель.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших у юридичній науці України комплексним дослідженням інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. У результаті проведеного дослідження автором сформульовано висновки, рекомендації і пропозиції, які відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

уперше:

- визначено поняття інформаційно-правового регулювання публічних закупівель як різновиду владної діяльності уповноважених установ та організацій з приводу здійснення тендерного договору та виявлено його основні характеристики: предмет, певне коло міжгалузевих відносин, мета, функції, принципи;

- обґрунтовано інформаційно-правову та публічно-приватну природу закупівельного процесу, що потребує віднесення його положень до субінституту державно-приватного партнерства;

- запропоновано визначити основними елементами механізму реалізації публічних закупівель норми і правовідносини, обґрунтовано, що єдність цих елементів досягається завдяки підпорядкуванню єдиній меті – задоволенню публічних потреб, у результаті чого закупівельний ринок охоплює оборот товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення життєдіяльності усього суспільства, та окремих регіонів країни;

- визначено поняття контрольної діяльності на засадах координації у сфері публічних закупівель як спеціального виду реалізації інформаційно-правових повноважень, що характеризується специфікою статусу суб'єктів, які здійснюють функції фінансового контролю;

удосконалено:

- принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель, які означають сприйняття кожної закупівлі як окремої операції, що передбачає рух

коштів й сприяння вільній конкуренції, а тому супроводжується необхідністю чітко проводити відповідні процедури, до їх функцій та аудиторської компетенції;

- базові підходи до класифікації функцій публічних закупівель: інформаційно-правові функції, функції інформаційної підтримки інноваційного розвитку економіки, планово-інформаційної, контрольної та інформаційно-аналітичної функції, що орієнтують на використання механізмів публічних закупівель для стимулювання ділової активності зацікавлених суб'єктів та запобігання корупційним ризикам;

- положення щодо необхідності обмеження повноважень органів державної влади, наділених організаційно-розпорядчою компетенцією у сфері публічних закупівель, шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» для визначення єдиного органу, який здійснює функцію моніторингу у сфері публічно-закупівельної діяльності – Державна аудиторська служба України;

- напрями розвитку інформаційного законодавства у сфері публічнозакупівельного урядування в Україні: впровадження електронних публічних закупівель та електронного документообігу, створення загальнодержавного інформаційного ресурсу, істотне підвищення рівня доступу зацікавлених осіб до відповідної інформаційної системи через мережу Інтернет;

дістали подальшого розвитку:

- особливості процесуального порядку публічних закупівель та напрямів використання при його вдосконаленні процедур приватних та міжнародних закупівель. Характерні риси порядку публічних закупівель: отримання інформації на основі офіційно визначених законодавчих документів та електронних процедур;

- поняття спеціальної регулятивної електронної бази процесу закупівель;

- визначення тендерної пропозиції як інформаційної основи для прийняття рішення про заключення тендерної угоди;

- наявність загальної заборони щодо застосування засобів зв'язку і переговорів до прийняття рішення про тендерну угоду;

- концептуальні положення щодо порядку офіційного інформування усіх учасників про стан публічно-закупівельного ринку, пристосування методу транспарентності до потреб замовника і процедури закупівельної операції, а також підстави застосування спрощеної процедури публічних закупівель;

- публікація оголошень та оприлюднення іншої інформації у спеціалізованих джерелах. Наразі, потребують врахування позитивні риси публічно-приватних закупівель: вільність обігу інформації щодо ринку попиту і пропозиції, пристосування методу транспарентності до потреб замовника і процедури закупівельної операції; існування інформаційних правил і регулятивних норм, які сприяють спрощенню процедури публічно-закупівельної діяльності;

- удосконалення порядку планування публічних закупівель, у рамках якого виокремлено такі етапи: інформування про визначення предмета закупівлі; встановлення необхідного об'єму інформації відносно продукції, що закуповується; комп'ютерний аналіз стану відповідних ринків і потенційних постачальників; визначення функцій та обов'язків відповідальних осіб за належне інформаційно-правове регулювання закупівельних процесів; підготовка необхідної попередньої

тендерної документації для здійснення закупівельної діяльності (оприлюднити кваліфікаційні вимоги для відбору учасників, сформулювати критерії та способи правомірності оцінки заявок і пропозицій);

- підходи до каталогізації продукції для публічних потреб шляхом вдосконалення порядку погодження рішення про включення (виключення) продукції в каталог з усіма зацікавленими замовниками; визначення центрів каталогізації публічних замовлень серед зацікавлених організацій, що дозволить забезпечити відповідність продукції, яка замовляється на підставі тендерних оголошень;

- фактори, що визначають обов'язкові інформаційно-кваліфікаційні критерії яким повинні відповідати всі учасники тендерних торгів, та критерії фінансової спроможності цих суб'єктів, у зв'язку з чим запропоновано закріпити механізм оцінювання фінансової спроможності в Законі України «Про публічні закупівлі» та встановити юридичну відповідальність за їх порушення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, сформульовані за результатами дисертаційного дослідження, можуть бути використані у:

- *науково-дослідній роботі* – для подальшої розробки загальнотеоретичних досліджень щодо удосконалення інформаційно-правових основ регулювання публічних закупівель в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчості* – для удосконалення чинного законодавства, що стосується інформаційно-правового регулювання публічних закупівель, а також при розробленні нових нормативно-правових актів інформаційного, адміністративного, фінансового та іншого законодавства;

- *правозастосовчій діяльності* – отримані результати дозволять покращити практичну діяльність уповноважених органів з питань публічних закупівель;

- *освітньому процесі* – положення і висновки дисертації використовуються при викладенні дисциплін «Адміністративне право», «Правові засади публічних закупівель», під час підготовки лекцій і навчальних посібників з даної тематики (акт впровадження Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого).

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації було оприлюднено на міжнародних наукових та науково-практичних конференціях: «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 9-10 березня 2018 р.); «Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності» (м. Харків, 6-7 квітня 2018 р.); «Інформаційне право: сучасні виклики і напрями розвитку» (м. Київ, 18 жовтня 2018 р.); «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (м. Запоріжжя, 26-27 жовтня 2018 р.); «Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики» (м. Харків, 18-19 квітня 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і

додатків. Загальний обсяг дисертації становить 187 сторінок, список використаних джерел містить 190 найменувань і займає 19 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, вказано мету, завдання, об'єкт та предмет дослідження, охарактеризовано його методологію, теоретичну базу та практичне значення, наукову новизну, викладено основні положення, які виносяться на захист, відомості про апробацію дисертації та її структуру.

Розділ 1 «Інформаційно-правовий вимір регулювання публічних закупівель в Україні» складається з трьох підрозділів в яких здійснено характеристику становлення та розвитку інформаційно-правових основ регулювання публічних закупівель в Україні, сформульовано методологічні підходи до визначення їх сутності, що містяться у низці дефініцій та здійснюється їх оновлення та вдосконалення.

У *підрозділі 1.1 «Сутність та зміст інформаційно-правових засобів регулювання публічних закупівель»* досліджено сутність та ознаки змісту інформаційно-правового регулювання публічних закупівель і здійснено аналіз наукових підходів щодо питання публічно-закупівельної діяльності з урахуванням істотних відмінностей у предметній спрямованості досліджуваної діяльності, а також істотних змін у нормативно-правовій регламентації в силу їх інформаційно-комунікативних трансформацій.

Основу інформаційно-правового регулювання (забезпечення) з питань публічних закупівель складає інформація та результати її обробки. Інформаційне забезпечення публічних закупівель, пов'язано, з одного боку, з визначенням потреб та інтересів учасників закупівель, а з іншого боку – з концентрацією і спрямуванням ресурсів суб'єктів на практичну реалізацію цілей і функцій тендерних процедур. В секторі інформаційно-правового простору виділяються наступні засоби регулювання публічних закупівель, що об'єктивно породжують функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи «Prozorro»; законодавчі й інші акти, що дають право учасникам публічних закупівель на прийняття певних рішень в межах авторизованих електронних майданчиків; звернення громадян та інших суб'єктів щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав з використанням веб-порталу Уповноваженого органу та його адміністратора електронної системи закупівель; обов'язкові розпорядження, вказівки (директиви), які належить виконувати та які забезпечують доцільність електронної системи публічних закупівель; правовідносини, що виявляються в процесах контролю уповноважених суб'єктів (зворотний зв'язок) а також відбивають стан законності та ефективності проведення закупівельних процедур з урахуванням вимог законодавства у сфері захисту інформації.

Виходячи з особливостей інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та базуючись на компаративному розумінні правового регулювання публічних закупівель, виділено його ознаки та сформульовано поняття системи

інформаційно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується унормування та функціонування системи моніторингу правовідносин з приводу розподілу і використання фінансових ресурсів в процесі здійснення публічних закупівель товарів, робіт та послуг.

У підрозділі 1.2 «*Особливості предмету інформаційно-правового регулювання публічних закупівель*» проведено ретроспективний аналіз законодавчої регламентації предмету інформаційно-правового регулювання публічних закупівель, що надав можливість виокремити низку особливостей побудови електронної системи публічно-закупівельних правовідносин.

Предмет складають суспільні відносини, що виникають з приводу електронного адміністрування процесів розподілу і використання публічних фінансів, призначених для закупівель товарів, робіт та послуг. Насамперед, окреслено коло відносин, про які йде мова у Законі України «Про публічні закупівлі», зокрема, він застосовується: (а) до замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень; (б) до замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень.

Зазначено, що важливою умовою побудови ефективної системи адміністрування у сфері публічних закупівель повинно бути створення інтегрованої системи інформаційних правовідносин, встановлено особливий характер даного інституту для діяльності органів державної влади та окремих суб'єктів як носіїв цих прав, що має значення для досягнення вищого рівня розвитку публічно-закупівельної діяльності, наведене, в свою чергу, сприяє євроінтеграційному процесу України.

У підрозділі 1.3 «*Мета, функції та принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель*» у результаті дослідження основних теоретичних підходів до розуміння мети, функції та принципів інформаційно-правового регулювання публічних закупівель розкрито методологічний підхід, на ґрунті положень якого сформульовано авторське визначення даних категорій.

Головна мета системи інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель полягає у тому, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати достовірну вторинну, оброблену інформацію, що є основою для прийняття відповідних рішень. Досягнення цієї мети складається із рішення низки часткових задач, таких, як збір первинної інформації, її класифікація і збереження, розподіл між учасниками публічних закупівель, підготовка для доопрацювання, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у тендерній процедурі.

На підставі наведеного виокремлюються наступні функції інформаційно-правового регулювання публічних закупівель: антикорупційна, функція електронного моніторингу, процедурно-закупівельна, контрольна, інформаційно-аналітична та захисна.

Виходячи з особливостей інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та базуючись на законодавчому визначенні сформульовано основоположні принципи їх здійснення, а саме: добросовісної конкуренції;

максимальної економії та ефективності; відкритості та прозорості; недискримінації учасників; об'єктивної та неупередженої оцінки тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням; підзвітність витрачання коштів у державному секторі економіки; стабільність.

Розділ 2 «Інформаційно-правова характеристика механізму державного регулювання публічних закупівель в Україні» складається з трьох підрозділів присвячених дослідженню публічно-закупівельної діяльності як об'єкту правового регулювання інформаційного права, забезпеченню механізму реалізації інформаційних прав у вітчизняному законодавстві, системи моніторингу як інструменту забезпечення законності у сфері публічних закупівель.

В підрозділі 2.1 «Інформаційно-правові норми та відносини як визначальні елементи механізму регулювання публічних закупівель» виконано аналіз доктринальних та нормативних підходів до визначення поняття «інформаційно-правові норми та відносини» як основні елементи інформаційно-правового регулювання та забезпечення публічних закупівель.

Автором з'ясовано основні ознаки інформаційно-правових норм у сфері публічних закупівель, як-то: (а) регулюють відносини, що виникають з приводу формування, обробки та обігу публічних інформаційних ресурсів, а також при здійсненні електронного фінансового контролю за цими процесами; (б) є засобом реалізації публічного інтересу, що, зокрема, полягає у потребах щодо раціонального розподілу та ефективного й економного використання тендерної інформації; (в) мають імперативний (організаційно-управлінський) характер. Обумовлено це наявністю у їх змісті вимог до розпорядників публічних ресурсів, що виражені у категоричній формі та які не допускають їх довільної зміни, чітко визначають обсяги прав і обов'язків таких розпорядників у сфері публічних закупівель, зокрема при оприлюдненні інформації про бюджетні закупівлі; (г) мають матеріальну основу виникнення. Нормативні приписи виникають внаслідок об'єктивної необхідності авторизованої замовником та оприлюдненої на веб-порталі; (д) внаслідок недотримання приписів інформаційно-правової норми застосовуються заходи державного примусу, зокрема адміністративно-правова та фінансова відповідальність.

Зазначено, що відносини у сфері електронних публічних закупівель характеризуються поєднанням публічно-правового та приватно-правового методів регулювання. Це обумовлено специфічністю цих відносин, що характеризуються, з одного боку, направленістю на задоволення публічних інтересів, а з іншого – наявністю низки приватно-правових механізмів, що застосовуються для їх регулювання. Відтак, ведучи мову про інформаційно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель слід чітко відрізнити їх від відносин у цій же сфері, що регулюються іншими галузями (господарського, цивільного, фінансового, адміністративного) права.

У підрозділі 2.2 «Контрольна діяльність суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель» здійснено аналіз чинної нормативно-правової бази, що забезпечує реалізацію відповідної контрольної діяльності уповноважених суб'єктів. Визначено сучасний стан правового забезпечення

контрольної діяльності у сфері публічних закупівель та окреслено його основні напрями вдосконалення.

Охарактеризовано проблематику організаційно-правового забезпечення окремих контрольно-закупівельних функцій для їх групування, шляхом узагальнення в єдиний взаємоузгоджений кластер, що дозволить підвищити рівень контрольної діяльності у сфері закупівель органами державної влади в нових умовах формування інформаційного суспільства.

Наголошується, що Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає вичерпний перелік підстав проведення моніторингу закупівлі, до яких належать дані автоматичних індикаторів ризиків; інформація, отримана від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушень законодавства у сфері публічних закупівель; повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель; виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель; інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушень законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель.

Суттєвою новелою стало запровадження автоматичних індикаторів ризиків в якості підстави для проведення моніторингу, що дозволяє більш ефективно використовувати електронну систему закупівель для цілей контролю у цій сфері. Разом з цим, на основі отриманої інформації зроблено висновок про необхідність внесення відповідних змін до Закону України «Про публічні закупівлі», що обумовлює необхідність затвердження методики визначення, переліку та порядку застосування автоматичних індикаторів ризиків Державною аудиторською службою України, Антимонопольним комітетом України за погодженням з централізованими закупівельними організаціями, що визначаються Кабінетом Міністрів України.

У підрозділі 2.3 «Розгляд судами справ про публічні закупівлі: інформаційно-процесуальні аспекти» висвітлено питання судової практики у справах укладання та виконання договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, зокрема, питання визначення юридичної природи таких договорів, суб'єктного складу, дійсності договорів, укладених державними замовниками поза обсягом наданих, на їх вчинення повноважень.

Автором визначено предмет позовних вимог у сфері публічних закупівель отриманий в результаті оцінки впливу інформаційного простору та його моніторингу.

Аналізуючи судову практику в справах публічних закупівель акцентується увага на виділенні низки конкретних недоліків. Наголошується, що зазначені недоліки при складанні протоколів про адміністративні правопорушення та оформленні матеріалів справи, які допущені уповноваженими особами, вказують на численні випадки недотримання ними процесуальних норм щодо підстав, за яких провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути порушене, а порушене підлягає закриттю. Зокрема, при складанні протоколів не завжди зверталася увага на час вчинення правопорушення і положення п. 7 ст. 247

КУпАП. У більшості перевірених справ виявлено не дотримання вимог КУпАП щодо повноти і конкретності опису події правопорушення та правильності формулювання обвинувачення за спеціальними нормами, які були порушені особою. При вирішенні питань, пов'язаних зі складанням протоколу про адміністративне правопорушення, уповноважені на це особи, не завжди вдавалися у оцінку дій суб'єкта на предмет наявності у нього вини щодо вчинення правопорушення. Така поверховість у наслідку приводило до закриття судом провадження у справі за відсутність складу правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП. Крім того, зазначається, що більшість перевірених протоколів не містять конкретного формулювання обвинувачення, що фактично порушує право особи на захист, а під час розгляду справи судом, утруднює можливість правильного з'ясування обставин щодо наявності у діях суб'єкта складу правопорушення.

Розділ 3 «Перспективні напрями розвитку інформаційно-правового регулювання публічних закупівель в Україні» складається з двох підрозділів в яких розкрито світові тенденції розвитку інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та проведено порівняльно-правовий аналіз перспектив розвитку електронної системи публічних закупівель в Україні відповідно до міжнародних норм та стандартів.

У підрозділі 3.1 «Адаптація вітчизняного законодавства з питань електронних закупівель до вимог Євросоюзу» на основі аналізу сучасного стану інформаційно-правового регулювання публічних закупівель в країнах Євросоюзу розглянуто основні напрями розвитку електронної системи закупівель в Україні.

Для напрацювання демократичної міждержавної моделі забезпечення інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та уникнення колізій щодо подальших орієнтирів демократичного розвитку країн, міжнародне співтовариство почало приймати міждержавні нормативно-правові акти, покликані закріплювати на міжнародному рівні основні засади, принципи, методи та процедури організації публічно-закупівельної діяльності. Підкреслено, що наближення української системи публічних закупівель в частині регулювання процедур тісно пов'язане з іншим аспектом – врегулюванням та реалізацією норм щодо підтвердження потенційними учасниками закупівель відповідності кваліфікаційним критеріям. Мова йде передусім про відображення в українському законодавстві передбаченого Директивою 2014/24/ЄС права на самодекларування. Під ним розуміється право заінтересованих осіб підтвердити свою відповідність конкретним вимогам до учасників тендеру, що стосуються підстав для виключення, та кваліфікаційних критеріїв, шляхом складання стандартної декларації. Іншими словами, йдеться про можливість надання заздалегідь відомого обсягу інформації у вигляді стандартизованого документу. З цією метою дана Директива передбачає запровадження єдиного документу із закупівель, який, власне, і виступає у ролі такої декларації. Використання єдиного стандартизованого документу має суттєво спростити процедури закупівель та зробити їх більш доступними та привабливими. Підкреслюється, що єдиний документ із закупівель має електронну форму. Відповідно, його запровадження потребуватиме як розробки та затвердження відповідної форми, так і адаптації електронної системи закупівель до його використання, запровадження технічних рішень для його формування потенційним

учасником, його захисту від несанкціонованої зміни, обміну інформації із замовником тощо.

Зазначено, що протягом останніх років у країнах західної демократії напрацьовано ряд обов'язкових вимог до правового регулювання інформаційних відносин у сфері публічних закупівель, у разі невиконання яких важко говорити про якість такого регулювання, а отже, і про створення умов ефективної публічно-закупівельної діяльності. Відзначено, що законодавче врегулювання забезпечення інформаційного законодавства у сфері публічних закупівель – одне з найважливіших завдань адміністративної реформи та функціонування в Україні електронної системи закупівель. Зокрема, залишається необхідність у подальшому розвитку електронної системи оскарження, системи обміну електронними документами між органами державної влади у сфері закупівель, запровадження використання електронних каталогів, системи укладення та оплати договорів в електронному вигляді.

У підрозділі 3.2 *«Впровадження міжнародного досвіду щодо запобігання проявам корупції у сфері публічних закупівель»* на основі аналізу сучасного стану правового забезпечення інформаційно-правового регулювання публічних закупівель у країнах Євросоюзу, сформовано шляхи вдосконалення даного інституту в рамках інтеграційного напрямку розвитку України.

Визначено механізм протидії корупційним правопорушенням в системі публічних закупівель на основі структури «суб'єкт замовлення – держава – учасник». Підкреслено, що на відміну від законодавства України правове регулювання в країнах Євросоюзу націлене на акумуляцію інформації компетентних державних органів, які охоплюють всю повноту інформації по кожному господарюючому суб'єкту і несуть обов'язок контролювати виконання такими суб'єктами вимог чинного законодавства. Як перевага такого підходу можна відзначити те, що фактично зобов'язати суб'єктів господарської діяльності надавати публічно-закупівельну інформацію громадянському суспільству проблематично, тому що відразу виникають складнощі з контролем виконання даного обов'язку.

У результаті дослідження загальних та спеціальних рис протидії корупційним правопорушенням у сфері публічних закупівель (як у громадському, так і комерційному секторах економіки) виділено низку конкретних підходів. Наголошується, що існують чотири основні підходи, розроблені міжнародною практикою, які вже довели свою дієвість, а саме: психологічно-кадрові, інформаційно-технічні, регулювання електронних процедур і превентивні заходи.

На основі отриманої інформації зроблено висновок про необхідність прийняття низки нормативно-правових актів, спрямованих на оптимізацію системи антикорупційного моніторингу щодо забезпечення законності та дисципліни у сфері публічних закупівель.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації викладено нове розв'язання наукової проблематики інформаційно-правових основ регулювання публічних закупівель в Україні, які

сформульовані у теоретичних положеннях і пропозиціях, що містять наукову новизну. Основні з них такі:

1. Доведено, що інформаційно-правове регулювання публічних закупівель в Україні – це система засобів електронного адміністрування, що здійснюється компетентними суб'єктами, покликана забезпечити задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах на підставі тендерної (рамкової) угоди, яка заснована на дієвій законодавчій базі і виступає як система правових явищ інструментального характеру, за допомогою яких суб'єкти її формування досягають поставлених цілей.

2. Розкрито предмет інформаційно-правового регулювання публічних закупівель в Україні, які складають систему стимулюючих та правообмежуючих нормативно-правових актів: Конституція України; міжнародно-правові договори з питань публічних закупівель, ратифіковані Верховною Радою України; законодавчі акти, які умовно можна розділити на ті, що регламентують окрему сферу суспільних відносин, в якій реалізується публічно-закупівельна функція держави і на ті, що визначають процедури (електронний порядок) публічно-закупівельної діяльності; акти Президента України та Кабінету Міністрів України, які визначають окремі аспекти реалізації процедури електронних закупівель; нормативні акти, які приймаються Міністерством економічного розвитку України, що стосуються безпосередньо інформаційного забезпечення публічно-закупівельної діяльності; нормативні акти, які приймаються Уповноваженим органом.

3. Зроблено висновок, що мета, функції і принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель – це основоположні засади, ключові правові вимоги, на яких ґрунтується досліджувана сфера діяльності, засновані на базових чинниках теорії публічного адміністрування та нормах і стандартах країн Євросоюзу, спрямовані на задоволення найбільш важливих потреб та інтересів усієї держави, а також її окремих регіонів.

4. З'ясовано, що визначальними елементами інформаційно-правового механізму регулювання публічних закупівель є норми і правовідносини. Зокрема, норма – це законодавчо закріплене правило поведінки компетентних суб'єктів, з метою забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу за рахунок надання авторизованим електронним майданчикам платного модулю електронного аукціону та відповідної бази даних. Розкрито, що природа виникнення інформаційних правовідносин у сфері публічних закупівель, по-перше, зумовлена їх зв'язком з вищенаведеними нормами, а також процесу розподілу й використання публічних фінансів, по-друге – публічними коштами, що мають цільове призначення для закупівлі конкретних товарів, робіт і послуг. Такий зв'язок визначає об'єкт інформаційно-правових відносин, якими є відповідні ресурси, а також предмет – електронну систему закупівель.

5. Обґрунтовується позиція, що контрольну діяльність в механізмі публічних закупівель здійснюють різні органи, функції яких не узгоджені між собою, що призводить до явищ корупційних проявів та зловживань, оскільки недобросовісні учасники можуть запропонувати товари низької якості, унаслідок чого ціна тендерної пропозиції на електронному аукціоні буде штучно заниженою. Тому

важливою умовою даного виду контролю мають бути штрафні санкції за неправомірну поведінку усіх учасників публічно-закупівельної діяльності.

6. Доведено, що діяльність судів є складовим компонентом загальної проблеми забезпечення законності у сфері публічних закупівель. Встановлено, що в судовій практиці мають місце окремі порушення спеціальних норм, які регулюють публічні закупівлі, зокрема, суди обмежуються у відповідних постановках лише загальною термінологією про доведеність чи не доведеність вини особи, яку притягують до відповідальності. При цьому докази не оцінюються на предмет достовірності, а доводи сторони захисту не спростовуються або ж приймаються без належної мотивації.

7. З метою удосконалення інформаційно-правового регулювання публічних закупівель обґрунтовується позиція автора щодо необхідності внести зміни до ч. 7-9 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі», у частині де зазначено, що «у випадку прийняття скарги до розгляду електронна система закупівель автоматично призупиняє початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі...» та викласти її у редакції, з вказівкою про недопущення призупинення початку електронного аукціону при процедурі оскарження, за умови обґрунтування замовником необхідності негайного здійснення закупівлі (не лише для здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони, енергетики та інших важливих сфер життєдіяльності суспільства).

8. Виявлено і узагальнено закономірності адаптації вітчизняного законодавства до вимог Євросоюзу, зокрема: уповноважені органи запрошують до участі в торгах всіх бажаючих, торги проходять відкрито й організовані у спосіб, що виключає прояви корупції, їх особливістю є спрямованість на зниження ціни у півтора чи більше разів. Водночас, під час проведення електронного аукціону важливо, щоб встановлення відповідності учасників заявленим кваліфікаційним критеріям проходило до подання постачальниками конкурсних заявок, оскільки у протилежному випадку замовник може відмовляти учасникам в укладанні рамкового договору і буде зобов'язаний проводити нові тендери. Відповідно до Директиви 2004/18/ЄС, будь-який суб'єкт економічної діяльності може бути допущений до участі в електронному аукціоні, якщо він подасть тендерну пропозицію згідно зі специфікацією та відповідатиме умовам відбору.

9. Визначено, що із метою подолання корупції в Україні доцільно використати досвід країн Євросоюзу та США щодо створення електронної системи публічних закупівель на засадах наднаціонального законодавства. Її основними цілями повинна стати: оптимізація закупівель для державних потреб при мінімізації витрат; забезпечення рівних умов конкуренції за укладання контракту, в тому числі забезпечення рівноправної конкуренції на національних ринках та міжнародних ринках; дотримання вимог публічності; сприяння здійсненню чесного і відкритого бізнесу; сприяння малим і середнім підприємствам в отриманні державних замовлень.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Повидиш В. В. Сучасна інформаційно-правова складова публічних закупівель в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. С. 123–129.

2. Повидиш В. В. Деякі питання розгляду судами справ про публічні закупівлі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. С. 209–215.

3. Повидиш В. В. Система державного контролю у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 152–157.

4. Повидиш В. В. Перспективи розвитку електронної системи закупівель в контексті адаптації європейського законодавства в сфері публічних закупівель. *Право і закон*. 2017. № 3. С. 122–127. (Киргизька Республіка).

5. Повидиш В. В. Деякі питання удосконалення контрольних функцій суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель. *Visegrad Journal on human rights*. 2018. № 2. (Vol. 1). С. 113–117. (Словацька Республіка).

6. Повидиш В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 2. С. 87–93.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Повидиш В. В. Деякі питання щодо формування сучасної інформаційно-правової складової публічних закупівель в Україні. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 9–10 берез. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 56–60.

8. Повидиш В. В. Деякі питання щодо державного контролю у сфері електронних публічних закупівель. *Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 6–7 квіт. 2018 р.). Х.: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 65–69.

9. Повидиш В. В. Особливості застосування методу адміністративного права у сфері електронних публічних закупівель. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 92–94.

10. Повидиш В. В. Технократична реальність правових проблем вибудови сучасного інформаційного права. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 18–19 квіт. 2019 р.). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 31. Харків: Друкарня Мадрид, 2019. С. 128–130.

АНОТАЦІЇ

Повидиш В.В. Інформаційно-правові основи регулювання публічних закупівель в Україні. – *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, 2019.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню теоретичних та практичних проблем інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. Базуючись на положеннях загальної теорії права та інформаційного права визначено та охарактеризовано засади, що складають зміст інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. Визначено основні ознаки та елементи структури механізму інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. Розкрито особливості інформаційно-правових норм та інформаційних відносин у сфері публічних закупівель, здійснено їх класифікацію. Окрему увагу приділено дослідженню мети, функцій і принципів інформаційно-правового регулювання, а також процесам адаптації вітчизняного законодавства до стандартів електронних закупівель Європейського Союзу. Досліджено предмет, поняття та ознаки інформаційно-правового регулювання публічних закупівель і доводиться, що в сучасних умовах воно потребує державного забезпечення. Проаналізовано категорії «публічні закупівлі», «публічно-інформаційні потреби», «публічно-інформаційні інтереси», їх спільні галузеві ознаки та риси. Відстоюється позиція, що поняття «публічно-інформаційні потреби», склад яких в залежності від конкретних управлінських та економічних умов може дещо змінюватися, є виразом соціального партнерства. Розроблено пропозиції щодо удосконалення інформаційної і нормотворчої практики у сфері публічних закупівель з урахуванням напрацьовань правової науки та сформульовані рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України з метою гарантування законності та соціальної справедливості.

Ключові слова: інформаційне право, публічні закупівлі, інформаційні потреби, інформаційні інтереси, інформаційні норми, інформаційні правовідносини, акти правозастосування, корупційні правопорушення, електронні закупівлі, міжнародні стандарти.

АННОТАЦИЯ

Повидыш В.В. Информационно-правовые основы регулирования публичных закупок в Украине. – *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, 2019.

Диссертация посвящена комплексному исследованию теоретических и практических проблем информационно-правового регулирования публичных

закупок. Основываясь на положениях общей теории права и информационного права, определены и охарактеризованы принципы, составляющие содержание информационно-правового регулирования публичных закупок. Определены основные признаки и элементы структуры механизма информационно-правового регулирования публичных закупок. Раскрыты особенности информационно-правовых норм и информационных отношений в сфере публичных закупок, осуществлена их классификация. Особое внимание уделено исследованию цели, функций и принципов информационно-правового регулирования, а также процессам адаптации отечественного законодательства к стандартам электронных закупок Европейского Союза. Исследованы предмет, понятие и признаки информационно-правового регулирования публичных закупок и доказывається, что в современных условиях они требуют государственного обеспечения. Проанализированы категории «публичные закупки», «публично-информационные потребности», «публично-информационные интересы», их общие отраслевые признаки и черты. Отстаивается позиция, что понятие «публично-информационные потребности», состав которых в зависимости от конкретных управленческих и экономических условий может несколько изменяться, является выражением социального партнерства. Определено, что содержание информационно-правового регулирования публичных закупок составляют: объект, цель, предмет, метод, принципы, цели, способы, механизм правового регулирования и публичные процедуры. В частности, под объектом информационно-правового регулирования в сфере публичных закупок предлагается понимать волевою деятельность уполномоченных государством органов власти и распорядителей публичных финансов, обладающих информационно-правовой правосубъектностью и могут быть участниками правоотношений в публично-закупочной сфере. Исследована законодательная основа информационно-правового механизма регулирования публичных закупок – информационно-правовые нормы по вопросам организации публичных закупок. Доказано, что юридическая природа возникновения информационных правоотношений в сфере публичных закупок обусловлена их взаимосвязью, во-первых, с процессами публичного информирования о распределении и использовании определенных финансов, во-вторых – с публичными ресурсами, которые имеют целевое назначение для проведения соответствующей закупочной деятельности. Установлено, что существующий уровень контрольной деятельности субъектов информационно-правовых полномочий в сфере публичных закупок, не позволяет достичь определенных положительных результатов, поскольку полномочия компетентных органов дублируются, их взаимосвязаны контрольные действия ненормированным должным образом а также не обеспечены процедурой судебной защиты. В будущем, согласно антикоррупционных требований Евросоюза, необходимо четко закрепить в действующем законодательстве исчерпывающий перечень оснований, полномочий и форм контроля в сфере публичных закупок путем унификации подзаконных нормативно-правовых актов (информационного характера) и внесения определенных изменений в Закон Украины «О публичных закупках» тому подобное.

Ключевые слова: информационное право, публичные закупки, информационные потребности, информационные интересы, информационные нормы, информационные правоотношения, акты правоприменения, коррупционные правонарушения, электронные закупки, международные стандарты.

SUMMARY

Povydysh V. V. Information and Legal Basis for Regulating Public Procurement in Ukraine. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

Thesis on the degree of Candidate of Juridical Science (PhD), specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Scientific Research Institute of Public Law, Kyiv, 2019.

The dissertation is devoted to the complex research of theoretical and practical problems of information and legal regulation of public procurement. Based on the provisions of the general theory of law and information law, the principles, which make up the content of information and legal regulation of public procurement, are defined and characterized. The main features and elements of the structure of the mechanism of information and legal regulation of public procurements are determined. The peculiarities of information and legal norms and information relations in the sphere of public procurement are revealed, their classification is carried out. Particular attention is paid to the study of the purpose, functions and principles of information and legal regulation, as well as processes of adaptation of domestic legislation to the standards of electronic procurement of the European Union. The subject, concepts and features of information and legal regulation of public procurements are investigated and it is proved that in modern conditions it requires state support. The categories «public procurement», «public and information needs», «public and information interests», their common sectoral features are analyzed. The defensive position is that the concept of «public and information needs», the composition of which may vary slightly depending on specific administrative and economic conditions, is an expression of social partnership. Proposals for the improvement of information and normative practice in the field of public procurement have been developed, taking into account developments in legal science, and recommendations for improving the current legislation of Ukraine have been formulated in order to guarantee legality and social justice.

Keywords: information law, public procurement, information needs, information interests, information norms, information legal relations, acts of law enforcement, corruption offenses, electronic purchases, international standards.