

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

*На правах рукопису*

**Юдіцький Олександр Леонідович**

**УДК 346.22:342.536.5**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ  
І ПОСЛУГ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ**

Спеціальність: 12.00.04 – господарське право;  
Господарсько-процесуальне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук**

Науковий керівник:  
кандидат юридичних наук, доцент  
Радзивілюк Валерія Вікторівна

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	3
<b>РОЗДІЛ 1 ЕКОНОМІКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ</b>	
1.1. Економіко-правова сутність державних закупівель	12
1.2. Поняття, принципи здійснення та ознаки державних закупівель	27
1.3. Джерела правового регулювання державних закупівель	50
1.4. Державне регулювання та контроль у сфері закупівель	65
<b>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1</b>	83
<b>РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА СУБ'ЄКТІВ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ</b>	
2.1. Правове становище замовників державних закупівель	90
2.2. Правове становище учасників державних закупівель	117
<b>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2</b>	132
<b>РОЗДІЛ 3 ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ. ДОГОВІР ПРО ЗАКУПІВЛЮ ЯК ПРАВОВА ФОРМА ЗАКРІПЛЕННЯ ВЗАЄМНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ</b>	
3.1. Торги як основна процедура здійснення державних закупівель	139
3.2. Види та порядок проведення інших процедур державних закупівель	168
3.3. Договір про закупівлю	178
<b>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3</b>	191
<b>ВИСНОВКИ</b>	198
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	201

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Державні закупівлі як засіб державного регулювання економіки забезпечують розвиток та функціонування різних галузей, у тому числі у сфері охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури та спорту, оборони, національної безпеки тощо. За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби у тих чи інших товарах, роботах та послугах, чим справляє істотний вплив практично на всі сторони життєдіяльності як країни в цілому, так і окремого регіону. Розвиток інституту державних закупівель, створення умов для його подальшого ефективного функціонування, підвищення рівня конкуренції в цій сфері та забезпечення його прозорості є пріоритетним напрямом діяльності держави.

Економіко-правова сутність державних закупівель полягає в тому, що вони є тим механізмом, за допомогою якого забезпечується раціональне та ефективне використання державних коштів шляхом проведення відповідних закупівельних процедур як на конкурентних так і неконкурентних засадах водночас запобігаючи проявам корупції при витрачанні державних коштів. Саме інститут державних закупівель може стати потужним важелем впливу на національну економіку. На жаль, мінлива законодавча база не дає змоги ефективно розвиватись господарським відносинам у вказаному напрямі. З огляду на те, що процедура закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти покликана задовольняти державні потреби та виконувати важливі функції в суспільстві, вона потребує належного правового впорядкування, що й зумовлює формування в Україні законодавства про державні закупівлі як спеціального напрямку господарського законодавства.

Вивчення даної проблематики виявляє її недооцінку в сучасних науково-правових дослідженнях. Проте ступінь наукової розробленості у вітчизняній юридичній літературі саме господарсько-правового регулювання закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, їх сутності, структури, функцій, принципів залишається недостатнім.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами.** Дисертаційна робота виконувалася на кафедрі господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, відповідно до науково-дослідних робіт юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка № 06 БФ042-01 на тему «Механізм адаптації законодавства в сфері прав громадян України до законодавства Європейського Союзу» та № 11 БФ 042-01 на тему «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти», які включені до тематичного плану юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**Мета і завдання наукового дослідження.** При проведенні дослідження метою автора було на основі господарського законодавства України та законодавства деяких зарубіжних країн і міжнародних спільнот, матеріалів судової практики та наукових праць виявити загальні й специфічні особливості господарсько-правового регулювання державних закупівель, сформулювати теоретичні висновки і конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Для досягнення поставленої мети основна увага в дисертації приділена розв'язанню таких завдань:

- вивчити економіко-правову сутність державних закупівель як сукупності суспільних відносин, що виникають та реалізуються з метою задоволення державних потреб;
- визначити поняття державних закупівель як господарських правовідносин, що виникають між замовниками та учасниками процедури закупівлі на підставі договорів про закупівлю;
- з'ясувати принципи здійснення і ознаки державних закупівель, що можуть бути підставою для проведення їх відмежування від суміжних правових категорій (державне замовлення);
- дослідити систему джерел правового регулювання державних закупівель, їх взаємопов'язаність та ієрархію;

– здійснити класифікацію суб'єктів правовідносин у сфері державних закупівель за різними критеріями; дослідити особливості правового становища замовників державних закупівель як основних специфічних суб'єктів вказаного механізму; з'ясувати особливості правового становища учасників державних закупівель та здійснити їх класифікацію;

– проаналізувати особливості торгів як основної процедури державних закупівель; виділити види та проаналізувати порядок проведення інших процедур державних закупівель;

– виявити загальні ознаки договору про закупівлю як господарського договору та проаналізувати його особливості;

– сформулювати рекомендації щодо подальшого розвитку положень господарського законодавства в сфері регулювання державних закупівель.

**Об'єкт дослідження** становлять суспільні відносини, що складаються у процесі реалізації правовідносин із закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

**Предметом дослідження** є господарсько-правове регулювання закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

**Методологічну основу наукового дослідження** становлять загальні та спеціальні методи наукового пізнання. При проведенні наукового дослідження дисертантом використано такі методи пізнання: діалектичний, аналізу і синтезу, формально-логічний, системно-структурний, історичний, порівняльно-правовий. Історичний метод застосовано при дослідженні становлення й розвитку системи державних закупівель та її правового регулювання. За допомогою діалектичного методу в роботі виявлено закономірності функціонування системи державних закупівель як сукупності економіко-правових заходів, спрямованих на задоволення потреб шляхом проведення конкурентних та неконкурентних процедур. Метод аналізу і синтезу дав змогу виокремити із загальних понять «державні закупівлі», «державне замовлення» їх найбільш суттєві властивості, взаємозв'язок та розмежування. Формально-логічний метод та методи аналізу і синтезу використовувалися при дослідженні теоретичних положень змісту нормативних

актів та інших правових документів, а також при виробленні доктринальних положень і пропозицій щодо вдосконалення законодавства. Системно-структурний метод застосований з метою вироблення критеріїв поділу суб'єктів процедури державних закупівель на різні види, відмежування їх один від одного. Порівняльний метод – при аналізі положень вітчизняного, зарубіжного та міжнародного / транснаціонального права.

**Науково-теоретичною основою дослідження** стали висновки, наукові результати, ідеї та положення, що містяться в працях як вітчизняних, так і зарубіжних юристів, зокрема, таких як: Алексєєв С.С, Беяневич О.А, Бобкова А.Г., Боднар Т.В, Вінник О.М, Гайдулін О.О., Дзера О.В, Задихайло Д.Д, Знаменський Г.Л, Луць В.В., Керімов Д.А., Клепікова О.В, Кологойда О.В, Котюк В.О, Красько І.І., Кузнєцова Н.С., Мамутов В.К., Майданик Р.А, Мережко О.О., Мічурін Є.О., Пашков В.М., Петруненко Я.В., Погрібний С.О., Рєзнікова В.В., Шишка Р.Б., Щербина В.С., Янкова О.С.

Емпіричну основу дослідження становили нормативно-правові акти України, зарубіжних країн, міжнародні правові документи, матеріали практики правозастосування (судової та напрацьованої суб'єктами правовідносин у сфері державних закупівель).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у комплексному дослідженні господарсько-правового регулювання закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, а також у виявленні й вирішенні актуальних та важливих з теоретичної і практичної точок зору правових проблем державних закупівель, включаючи правове становище його учасників та договірні засади встановлення відносин між ними.

Новизна роботи конкретизується в науково-теоретичних положеннях, висновках та пропозиціях, найважливішими з яких є такі:

*Уперше:*

– під державними закупівлями запропоновано розуміти господарські правовідносини щодо придбання товарів, робіт та послуг за державні кошти, на

підставі договорів про закупівлю, які укладаються між замовниками та учасниками процедури закупівлі, з метою задоволення державних потреб;

– здійснено класифікацію суб'єктів процедури державних закупівель як замовників за наступними критеріями: функціонального призначення; за критерієм форми власності, на якій функціонують суб'єкти державних закупівель; за критерієм наявності особливого правового статусу та організаційної форми;

– систематизовано основні ознаки легітимації процедур державних закупівель;

– під поняттям торгів у сфері здійснення державних закупівель запропоновано вважати законодавчо врегульовану процедуру вступу в договірні відносини шляхом проведення конкурентного відбору серед певного кола претендентів через оцінку їх пропозицій і виявлення переможця з метою укладення з ним договору про закупівлю;

– здійснено класифікацію особливостей правового становища держави у правовідносинах із державних закупівель, які полягають у тому, що: 1) держава є основним споживачем продукції, товарів, робіт і послуг, які закупуються за державні кошти. З огляду на це держава в особі її органів діє в господарському обігу на рівних засадах з іншими учасниками державних закупівель; 2) органи державної влади як виразники державної волі покликані у відносинах державних закупівель задовольняти державні потреби, є суб'єктами організаційно-владних повноважень;

– науково обґрунтовано положення щодо розмежування загального і спеціального в правовому регулюванні правовідносин у сфері державних закупівель на два аспекти: 1) за сферою дії законодавство України, що врегульовує процедуру державних закупівель, можна розмежувати на: загальне законодавство у сфері державних закупівель, яке визначає загально-правові й економічні засади вказаної процедури; спеціальне законодавство у сфері державних закупівель, яке врегульовує специфіку здійснення державних закупівель у окремих сферах; 2) за колом осіб законодавство України в сфері державних закупівель розмежовується на: законодавство загальної дії, яке поширюється на всіх осіб, що з'являються в сфері

державних закупівель; відомче законодавство, дія якого поширюється безпосередньо лише на учасників процедури державних закупівель.

*Удосконалено:*

– визначення державних потреб як суспільних потреб у товарах, роботах, послугах, які мають високий ступінь соціальної необхідності і забезпечуються за рахунок державних коштів;

– класифікацію суб'єктів правовідносин у сфері державних закупівель, шляхом їх поділу на дві групи: 1) органи, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель; 2) суб'єкти процедур державних закупівель, тобто особи, які вступають у процедури державних закупівель, реалізуючи свою правосуб'єктність. У межах другої групи виділено два види суб'єктів: замовники (в тому числі – генеральні замовники) процедур закупівель; учасники процедур державних закупівель (учасники попередньої кваліфікації, переможці процедури закупівлі, суб'єкти оскарження в органі оскарження);

– обов'язкові етапи організації та безпосереднього здійснення відкритих та двоступеневих торгів, до яких віднесено: інформування про проведення процедури відкритих торгів; отримання документації конкурсних торгів; забезпечення і подання пропозицій конкурсних торгів та забезпечення виконання договору про закупівлю; розкриття пропозицій конкурсних торгів, розгляду, оцінки та відхилення пропозицій конкурсних торгів; відміни замовником торгів чи визнання їх такими, що не відбулися; акцепту пропозиції конкурсних торгів та укладення договору про закупівлю.

*Дістали подальшого розвитку:*

– положення про те, що система задоволення державних потреб в Україні складається із двох взаємопов'язаних підсистем: державні закупівлі та державне замовлення. Державна закупівля виступає формою (порядком) реалізації державного замовлення, проте лише в тому випадку, якщо це замовлення здійснюється за державні кошти, а не за рахунок інших джерел фінансування;

– обґрунтування мети державного регулювання і контролю у сфері державних закупівель: як створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель,

запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів при розвитку прозорості й відкритості організації процесу закупівель;

– положення про те, що під методом державного регулювання державних закупівель слід розуміти сукупність прийомів і способів впливу держави в особі уповноважених державних органів на відносини у сфері державних закупівель з метою створення умов здійснення вказаної діяльності для забезпечення необхідних засад соціального спрямування економіки та ефективного використання державних коштів;

– положення щодо необхідності: 1) встановлення принципу взаємності при здійсненні державних закупівель для іноземних суб'єктів господарювання в країнах, у яких аналогічний принцип застосовується до учасників закупівель товарів, робіт, послуг, що мають походження із України; 2) обмеження допуску іноземних товарів, робіт і послуг з метою закупівлі для оборони країни та безпеки держави є обґрунтованим і потребує закріплення в чинному законодавстві України;

– положення про те, що попередня кваліфікація суб'єктів правовідносин як учасників фактично не є процедурою закупівель, оскільки за її результатами не визначається безпосередній виконавець, а лише вибирається певна кількість учасників для проведення процедури відкритих торгів;

– положення щодо обов'язкових етапів організації та безпосереднього здійснення відкритих та двоступеневих торгів, до яких віднесено такі: інформування про проведення процедури відкритих торгів; отримання документації конкурсних торгів; забезпечення і подання пропозицій конкурсних торгів та забезпечення виконання договору про закупівлю; розкриття пропозицій конкурсних торгів, розгляду, оцінки та відхилення пропозицій конкурсних торгів; відміни замовником торгів чи визнання їх такими, що не відбулися; акцепту пропозиції конкурсних торгів та укладення договору про закупівлю.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у дослідженні теоретичні положення та практичні пропозиції можуть бути використані у законотворчій діяльності для вдосконалення правового регулювання

процесу закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; при підготовці підручників, навчальних посібників та методичних розробок для студентів і аспірантів юридичних вищих навчальних закладів; у навчальному процесі при викладанні курсу «Господарське право» та спецкурсів «Актуальні проблеми господарського права», «Правове регулювання державних закупівель» та ін.; у правозастосовній практиці. Окремі висновки та пропозиції, що носять дискусійний характер, можуть стати основою для подальших наукових досліджень.

**Апробація результатів дисертації.** Основні результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в доповідях на наукових та практичних конференціях, у яких брав участь дисертант, а саме під час проведення Міжнародної наукової конференції «Дев'яті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 12-13 листопада 2010 року), Всеукраїнської науково-практичної конференції «Особливості розвитку правової держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів: проблеми теорії і практики» (м. Київ, 18 лютого 2010 року), Щорічній міжнародній конференції Королівського інституту закупівель та поставок (м. Лондон, Велика Британія, 6 жовтня 2011 року), Міжнародної конференції «Актуальні питання державних закупівель в Україні в контексті змін до законодавства. Стан та перспективи розвитку» організованої Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (м. Київ, 7 жовтня 2011 року), Міжнародного круглого столу під патронатом представництва ЄС в Україні «Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС» (м. Київ, 18 квітня 2012 року), Європейського щорічного форуму керівників департаментів закупівель проведеного під патронатом Королівського Інституту закупівель та поставок та Європейської комісії (м. Базель, Швейцарія, 16 травня 2012 року), Міжнародної конференції «Перспективи розвитку системи державних закупівель в Україні» організованої представництвом ЕС в Україні (м. Київ, 18-19 жовтня 2012 року), Міжнародної наукової конференції «Дванадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 8-9 листопада 2013 року). Апробація результатів дослідження була здійснена під час виконання практичного завдання «Аналіз ефективності проведених державних закупівель в Україні згідно міжнародних стандартів з закупівель», за результатами

робочих сесій ООН з питань підвищення ефективності держаних закупівель (м. Рим, Італія, 10-13 травня 2011 року; м. Нью-Йорк, США, 5-9 грудня 2011 року). Спільно з кафедрою господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка 30 листопада 2011 року було організовано круглий стіл за темою «Професійне майбутнє юриста як фахівця з питань державних закупівель: міжнародний досвід та перспективи» із залученням викладачів, науковців, студентів та представників Королівського Інституту Закупівель та Поставок (Велика Британія) за результатами якого прийнято рішення про подальшу співпрацю та розробку спільної програми навчання фахівців у сфері закупівель.

Результати дисертаційної роботи були визнані актуальними і були прийняті до впровадження Комітетом з питань науки і освіти Верховної Ради України (довідка №04-22/16-1107 від 6 грудня 2012 року).

**Публікації.** Результати дослідження знайшли відображення у дев'яти опублікованих працях: п'яти наукових статтях, опублікованих у виданнях, що входять до переліку фахових видань, затверджених ВАК України, одній науковій статті опублікованій в іноземному фаховому науковому виданні та у трьох опублікованих тезах виступів на науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** обумовлена об'єктом дослідження та особливостями авторського підходу до розробки обраної проблеми. Робота складається з трьох розділів, до яких входить дев'ять підрозділів, вступу, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 237 сторінок, з них 200 сторінок основного тексту. Список використаних джерел містить 339 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ЕКОНОМІКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ

#### 1.1. Економіко-правова сутність державних закупівель

Дослідження складної сфери правового регулювання державних закупівель неможливе без аналізу її доктрини, оскільки без вивчення теоретичних положень не можна отримати достатньо правильне та повне уявлення про будь-яку сферу суспільного життя. З огляду на це в межах даного дослідження необхідно визначити, що являють собою державні закупівлі, яким чином вони співвідносяться з іншими науковими категоріями, визначити їхнє місце в механізмі регулювання економіки.

На сьогодні існують різні погляди на необхідність регулювання державою економічного життя, що зумовлено насамперед історичними особливостями й різноманітністю практики господарювання в різних країнах. Детальний аналіз проблеми ролі держави в економіці виходить за межі цієї роботи, проте слід погодитись з тим, що в сучасних умовах економічна функція держави полягає у виправленні недоліків ринкової стихії без порушень природної саморегуляції суспільства [323, с. 199]. Сучасний рівень інтеграції і взаємозв'язків суб'єктів господарювання потребує здійснення в певних формах державного регулювання змішаної економіки [90, с. 45; 335, с. 794; 301, с. 12]. Проблема полягає у створенні оптимального для нинішнього перехідного стану економічного механізму, який здатен поєднати в собі державні та ринкові важелі управління економічними процесами і який повинен бути максимально орієнтований на економічне зростання України та її інтеграцію у світову економіку [137, с. 7].

Слід зазначити, що організація публічної влади є основною, але не єдиною функцією держави. Держава має забезпечувати як власні так і суспільні потреби. Здійснення державних закупівель є саме тим механізмом, за допомогою якого вирішується питання задоволення різноманітних потреб та який забезпечує реалізацію низки інших процесів в економіці країни. При цьому, на нашу думку, під *механізмом державних закупівель* слід розуміти систему економіко-правових заходів, спрямованих на задоволення потреб шляхом проведення конкурентних та неконкурентних процедур. Ослаблена система державного регулювання і контролю у сфері економіки визначається однією із реальних і потенціальних загроз національній безпеці України на сучасному етапі [256]. Уникнення вказаних загроз стає можливим лише при наявності в суспільстві розвинених соціальних інститутів, одним із яких є інститут державних закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти [297, с.5].

Так, Г. Спенсер вважав, що соціальні інститути (інституції) є каркасом соціуму і виникають внаслідок процесу диференціації суспільства. Еволюцію регулятивної системи суспільства він поєднував з розумінням соціальних інститутів. Е. Дюркгейм пов'язував природу соціальних інститутів з визначенням суспільства як цілісності, тлумачив їх як «фабрики відтворення» соціальних відносин і зв'язків між людьми. Нині це поняття широко вживається у вітчизняній і зарубіжній літературі і містить суттєві риси соціальних інститутів: соціальні інститути є комплексом формальних і неформальних правил поведінки, принципів, культурних норм, які регулюють різні сфери діяльності індивідів у суспільстві (сферу економіки, політики, освіти) і обмежують вчинки людей відповідно до суспільних інтересів; соціальні інститути охоплюють певну сукупність людей та установ, які покликані вирішувати важливі для розвитку суспільства завдання [53, с. 74].

Соціальні інститути класифікують на основі різних критеріїв. Найпоширенішою є класифікація за критерієм цілей (змістових завдань) і сферою дії. У такому разі прийнято виокремлювати економічні, правові, політичні, культурні та виховні, соціальні інститути. Крім того, існує наукова класифікація соціальних інститутів на формальні і неформальні. Де, формальні соціальні

інститути: які базують свою діяльність на чітких принципах (нормативно-правових актах), здійснюють управлінські і контрольні функції на підставі санкцій, пов'язаних із заохоченням і покаранням; неформальні - не мають чіткої нормативної бази, тобто взаємодія у межах цих інститутів не закріплена формально. Соціальний контроль у таких інститутах встановлюється за допомогою норм, закріплених у громадській думці, традиціях, звичаях [53, с.75].

З огляду на викладене, на нашу думку поняттю *«державні закупівлі, як соціальний інститут»* можна надати наступного визначення - це модель поведінки певних членів суспільства, що забезпечує виробництво і розподіл суспільних благ та регулює грошовий обіг, реалізується на засадах формалізації та характеризується наявністю специфічних функцій.

У процесі своєї діяльності органи влади реалізують безліч функцій, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності і правопорядку, стійкого розвитку галузей економіки і соціальної сфери, охороною навколишнього природного середовища, виконанням міжнародних зобов'язань і інших напрямків розвитку держави. Всі ці функції прямо пов'язані з економічною безпекою. Для реалізації цих функцій державними замовниками здійснюються закупівлі відповідних товарів, робіт і послуг. Закупівлі оплачуються за рахунок коштів бюджету, а також позабюджетних джерел фінансування. Тому якість виконання державних функцій у значній мірі залежить від того, наскільки ефективно ведуться закупівлі товарів, робіт і послуг [83].

Використовуючи державні закупівлі як важіль державного регулювання економіки, держава залучає потенціал приватного підприємництва до забезпечення стійкого економічного росту, вирішення актуальних соціально-економічних завдань. Найважливішим елементом економічного партнерства держави і бізнесу повинна стати належним чином врегульована процедура державних закупівель та процедура розміщення державних замовлень з метою подальшого укладення державних контрактів для задоволення державних потреб, які варто формувати на принципах, що забезпечують збалансованість інтересів держави і підприємництва. Так, наприклад, фахівці Інституту економіки РАН підкреслюють, що контракти

(договори), що укладаються між державою і суб'єктами господарювання на здійснення певних суспільно необхідних і корисних видів діяльності, є однією з найважливіших форм державно-приватного партнерства (далі - ДПП) [63, с. 20].

Звернення в рамках ДПП до приватного сектора економіки забезпечує державі низку економічних переваг, оскільки звільняє її від необхідності створювати власні виробничі фонди, наймати необхідний персонал і дозволяє скористатися вже існуючою виробничою інфраструктурою приватного сектора. В Україні є достатній потенціал для розвитку державно-приватного партнерства. Однак для такого партнерства на практиці є необхідним вирішення певних принципових питань. По-перше, сторонам партнерських відносин варто чітко усвідомити, що ефективне ДПП не можна розглядати вузько, тільки як залучення додаткових ресурсів у капіталомісткі проекти влади (на всіх рівнях). Необхідно розуміти і враховувати реальні інтереси обох сторін партнерства. По-друге, варто мати на увазі особливості національної моделі взаємин держави і бізнесу.

Необхідно наголосити, що сьогодні державні закупівлі проголошені законодавчо встановленим механізмом раціонального витрачання державних коштів. При цьому, процедури державних закупівель проводяться у рамках ДПП. Отже, державне господарювання як економічна діяльність може здійснюватися, по-перше, на підставі управління державною власністю, і, по-друге, за допомогою системи державних закупівель у різних галузях економіки. Слід звернути увагу, що ст.6 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI [199] визначає процедуру здійснення державних закупівель у рамках державно-приватного партнерства, та вказує, що державні закупівлі у рамках державно-приватного партнерства здійснюються відповідно до законодавства про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (ч.1). Проте, ст. 5 вказаного Закону, яка встановлює форми здійснення державно-приватного партнерства, серед переліку форм, таку форму як державні закупівлі не містить. Наведене законодавче положення дає підстави вважати, що державні закупівлі є формою державно-приватного партнерства, та дозволяє внести пропозиції щодо викладення ч.1 ст.5 Закону України «Про державно-приватне партнерство» в наступній редакції:

«1. У рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до цього Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися договори про: концесію; спільну діяльність; закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти; інші договори».

Державне господарювання на ринку державних закупівель, вирішує досить широке коло завдань макроекономічного характеру, які з ряду об'єктивних причин не можуть бути реалізовані виключно за допомогою ринкових механізмів. У той же час їхнє вирішення є неодмінною умовою ефективності функціонування економіки ринкового типу. До таких завдань можна віднести: підтримку конкуренції; формування ринкової інфраструктури, розвиток інформаційного простору; розвиток ринку нової техніки, стимулювання нових технологій, науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; проведення соціально-економічної політики, створення робочих місць, запобігання соціальним конфліктам, зниження безробіття; забезпечення екологічної безпеки. Таким чином, слід погодитися із думкою І.І. Смотрицької, що в процесі впливу інституту державних закупівель на економіку поряд із стимулюючим виникає синергетичний ефект [297, с. 5].

Однак не будь-яка сукупність економічних відносин повною мірою відповідає розумінню економічної системи як «сукупності взаємозалежних між собою економічних елементів, що утворюють стійку цілісність» [336, с. 595]. У цьому випадку системне утворення являє собою не лише складову своїх частин, окремих економічних відносин або форм господарювання, а цілісний, єдиний соціально-економічний організм, що складається з окремих, взаємозалежних і взаємодіючих між собою підсистем і елементів, які доповнюють один одного своїм власним специфічним змістом. Даному методологічному підходу, на думку І.І. Смотрицької, відповідає поняття «система державних закупівель», тобто, мова іде фактично про державні закупівлі як соціальний інститут державного регулювання економіки.

За визначенням автора, система державних закупівель – це належним чином організована модель суспільних відносин, що характеризується наявністю сукупності взаємозалежних і взаємодіючих елементів, яким притаманна цілісність, взаємна єдність та властива доцільність [297, с. 22]. Проте, з даним визначенням

важко погодитися, адже воно ні відбиває ні змісту, ні призначення, вказаної системи.

Діяльність суб'єктів такої системи, в особі державних уповноважених органів і суб'єктів господарювання різних форм власності та організаційно-правових форм, спрямована на досягнення властивій даній системі мети - задоволенню державних потреб. Зазначена вище доцільність обумовлює наявність в суспільстві функцій по плануванню державних замовлень, їх формуванню, розміщенню та укладенню та виконанню договорів про закупівлю, які (функції) повинні характеризуватися узгодженістю, а також відповідною організацією (на ґрунті загальних економічних і правових засад, принципів). В наш час інститут державних закупівель в Україні являє собою саме таке складне утворення (систему), у якому окремі його елементи і підсистеми перебувають на різних стадіях розвитку. Процес формування інституціональних принципових засад державних закупівель, адекватних ринковим умовам господарювання, заходиться у суперечність із процедурами, що склалися в період планової економіки, принципами встановлення і реалізації економічних зв'язків держави-замовника з суб'єктами господарювання [297, с. 22].

Визначивши *мету інституту державних закупівель* як задоволення суспільних потреб у певних благах, упередметнено - у товарах, роботах і послугах, виникає необхідність у дослідженні питань *призначення* інституту державних закупівель та його *завдань* в соціально-економічному середовищі.

Слід вказати, що призначення будь-якої соціально-економічної системи, як правило, аналізується крізь призму соціального ефекту (необхідності), який досягається в суспільстві завдяки її функціонуванню, та визначає роль такої системи в економіці країни і сприяє її розвитку [118, с.14]. За висновками Л. В. Андреевої, державні закупівлі дозволяють стимулювати виробництво конкурентоздатних товарів, надавати підтримку національним виробникам, в тому числі малому бізнесу та особам, яким необхідна державна підтримка [14, с. III].

Державні закупівлі є важливим чинником формування сукупного попиту і впливають на динаміку росту економіки, забезпечення зайнятості населення. Сукупний попит може бути визначений як потреба населення, підприємств і

держави, яка існує на ринку в грошовій формі. Тому державні закупівлі, що є частиною загальних видатків держави, впливають на рівень сукупних видатків, обсяг виробництва і рівень зайнятості населення. Органи влади, збільшуючи видатки, створюють додатковий попит на товари і послуги, що викликає ріст валового внутрішнього продукту (далі – ВВП). Одержавши оплату від держави за товари (роботи, послуги), суб'єкти господарювання збільшують свої видатки шляхом споживання інших товарів, робіт, послуг. Тим самим вони сприяють збільшенню загального попиту і ВВП.

Світова практика поіменовує *процедуру закупівель* в ринковій економіці як «*прок'юремент*», тобто - сукупність економічних важелів і практичних методів, що дозволяють максимально забезпечити реалізацію поставлених цілей і завдань при проведенні процедури закупівель. Основні принципи прок'юременту - конкурентоспроможність, економічність, ефективність і підзвітність при проведенні відкритих торгів (тендерів) [314, с. 88]. Наприклад, в країнах Європейського союзу в рамках загального інтеграційного процесу створений єдиний європейський ринок державних закупівель [164, с. 17]. У багатьох країнах державні закупівлі використовуються як важіль підтримки малого бізнесу [4, с. 3]. У країнах з розвинутою ринковою економікою особливо велику роль державні закупівлі відіграють у стимулюванні технічного прогресу. Вплив державних закупівель на процес розробки і поширення новітніх технологій здійснюється, по-перше, на основі збільшення попиту шляхом укладення контрактів на товари і технології для задоволення державних потреб і, по-друге, шляхом використання «державного» ринку збуту в якості «пробного» для нових товарів і технологій. Наприклад, у США тільки для створення нових технологій цивільного і військового призначення, в тому числі будівництва, щорічно розміщається 1,5-2 мільйони державних контрактів вартістю від 5 тисяч до 2 мільярдів доларів кожний [317, с. 863-864], що характеризує ринок прок'юременту як ефективно функціонуючий.

О.О. Пластініна визначає, що в основі оцінок функціонування системи державних закупівель лежать наступні критерії: 1) *раціональність* – як критерій фінансового контролю, що характеризує досягнення заданого результату при використанні найменшого обсягу бюджетних коштів; практична і теоретична

обґрунтованість вибору конкретного способу вирішення завдання, проведення роботи, виконання заходів, інших дій з використанням найменшого обсягу бюджетних коштів; 2) *ефективність* – як показник фінансового контролю, що характеризує підсумки діяльності будь-якого суб'єкту з точки зору досягнення заданих результатів при використанні найменшого обсягу бюджетних коштів або досягнення найкращого результату при використанні певного обсягу бюджетних коштів [150, с. 19].

Таким чином, *призначенням інституту державних закупівель* в суспільстві є забезпечення фінансування належних обсягів закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти, що обумовлює підвищення основних макроекономічних показників держави. У той же час державні закупівлі є тільки частиною загальної макроекономічної системи. Тому штучне, необґрунтоване розширення або згортання масштабів видатків держави щодо державних закупівель здатне викликати дисбаланс системи і привести до негативних наслідків.

В умовах ринкової економіки [1] держава виступає в якості найбільшого замовника і споживача продукції (товарів, робіт, послуг), перетворюючи державний попит в потужний інструмент регулювання економіки. На відміну від країн з розвинутою ринковою економікою, де державні закупівлі є результатом помірною еволюційного розвитку, перед нашою державою (яка знаходиться у стані трансформаційної економіки) стоїть завдання формування інституту державних закупівель, як частини загальнонаціональної інституціональної системи [297, с. 5].

Забезпечення збалансованої та раціональної взаємодії держави і ринку є одним із принципових питань, актуальність якого не знижується протягом розвитку всієї економічної теорії. Це відноситься до проблематики суспільних інтересів, формування суспільних благ, в рамках якої державні закупівлі розглядаються в контексті більш широкої проблеми - задоволення суспільних потреб. Держава несе відповідальність перед суспільством за забезпечення суспільними благами, чим пояснюється тенденція до розвитку інституту державних закупівель як виду економічної діяльності держави.

У трансформаційній економіці діяльність держави базується на реалізації нею в якості власника функцій суб'єкта ринкових відносин. Як зазначає І. І. Смотрицька, відмінність державного підприємництва (господарювання) від приватного полягає в тому, що його метою не є виключно отримання прибутку. Державне підприємство (господарювання) поряд з комерційною функцією виконує функцію формування цивілізованого ринкового середовища, розвитку економіки, що відповідає вимогам економічної безпеки держави і по суті є одним із елементів системи державного регулювання. Проте, вказана теза, з якою ми погоджуємося, випадає із загального контексту господарського законодавства України. Так ч.1 ст. 8 ГК України прямо вказує на те, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, в свою чергу ч.1 ст. 55 Господарського кодексу України (далі – ГК України) [56] серед переліку суб'єктів господарської діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування не згадує. Доктрина господарського права, спираючись на норми законодавства (ст. 2 ГК України) визнає органи державної влади та органи місцевого самоврядування учасниками відносин у сфері господарювання, які наділені господарською компетенцією [331, с. 24]. При цьому в науці господарського права обґрунтовано, що виходячи із легального визначення поняття суб'єкта господарювання, яке вміщено у ч.1 ст.55 ГК України, суб'єкт господарювання як такий, характеризується наявністю певних ознак (є учасником господарських відносин, володіє господарською компетенцією, має відокремлене майно, закріплене за ним на відповідному правовому титулі, несе відповідальності за своїми зобов'язаннями у межах закріпленого за ним майна), проте лише одна ознака відрізняє суб'єктів господарювання від органів державної влади та органів місцевого самоврядування - можливість безпосереднього здійснення господарської діяльності, тобто діяльності у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [331, с. 15].

Наведені норми чинного господарського законодавства України, входять у конфлікт із положеннями новітнього законодавства про адміністративні послуги.

Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [143] визначає адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 затвердила «Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг» (далі – Постанова №737) [2], відповідно до якого адміністративна послуга - це послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) (п.1). Адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі (п.2). Визначальним, в контексті досліджуваного нами питання, є ст. 2 аналізованого Закону та абз.9 п.1 Постанови №737, які визначають сферу дії зазначених нормативних актів і відповідно до яких до адміністративних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями. Таким чином, законодавець діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сфері освіти, медицини та господарювання також відносить до послуг. Вказане дозволяє стверджувати, що законодавець послуги, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування за критерієм виду поділяє на 1) адміністративні та 2) інші види послуг.

Проведений аналіз чинного законодавства, з метою уніфікації положень наведених вище нормативних актів та впорядкування статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення державних закупівель, дозволяє запропонувати наступні зміни та доповнення до ст. 8 ГК України та ч.2 ст.55 ГК.

З огляду на зазначене пропонуємо:

1. внести зміни до ст.8 ГК України, виклавши її в наступній редакції:

- ч.1 ст. 8 ГК України вилучити. У зв'язку з цим частину другу і третю вважати частиною першою і другою відповідно;

2. доповнити ч.2 ст.55 ГК України абз.3, виклавши його в наступній редакції:

- «органи державної влади та органи місцевого самоврядування.».

Використовуючи державні закупівлі як потужний економічний інструмент, держава вирішує певні соціально-економічні завдання, наприклад, стимулювання певних галузей народного господарства, забезпечення проведення наукових досліджень, створення і запровадження нових технологій і розробок.

Отже, державні закупівлі товарів, робіт і послуг є найважливішою частиною суспільного виробництва, що визначається значною часткою «державного» ринку в загальному обсязі реалізації товарної продукції. Інститут державних закупівель дозволяє здійснювати ринкове регулювання виробництва і товарообігу. Державні закупівлі використовуються як інструмент стимулювання національних виробників, розвитку інфраструктури, інформаційного виробництва, впровадження нової техніки і технології, регулювання галузевої і регіональної структури економіки, підтримки малого бізнесу.

Щорічно обсяги закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти зростають. Так за 2008 рік сумарний обсяг державних закупівель в Україні порівняно із 2007 роком зріс на 47 млрд. грн.[73], та склав приблизно 167 млрд. грн. [109, с. 1, 3]. За даними Кабінету Міністрів України, щодо функціонування системи державних закупівель у 2010 році, обсяг закупівель усіма органами влади та державними підприємствами склав 335 млрд. грн., що у 2,2 рази більше, ніж в 2009 році, в якому державних закупівель було здійснено на суму 175 млрд. грн. [30]. При цьому, за повідомленням Уряду обсяг фактичних витрат за укладеними договорами закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти за процедурою закупівлі у одного учасника в Україні у 2012 році склав 137,26 млрд грн. Порівняно з обсягом видатків у 2011 році (53,196 млрд грн.) [33; 74; 75; 76; 77].

Завдяки державним закупівлям вирішуються такі складні завдання, як формування і підтримання державного матеріального резерву держави, підтримання належного рівня обороно- і боєздатності України, забезпечення життєдіяльності населення та економічної безпеки держави в цілому. Таким чином, *основним завданням інституту державних закупівель* є забезпечення придбання товарів, робіт і послуг з метою задоволення державних потреб при найбільш ефективній витраті державних коштів.

Термін «державні закупівлі» розглядається в науковій економічній і юридичній літературі як узагальнююче поняття [312; 135; 291; 287; 322; 107; 112; 59], що включає в себе певні етапи здійснення такої процедури щодо придбання товарів, робіт і послуг з метою задоволення державних потреб. Це підкреслює їх системний характер, що викликає необхідність розробки єдиного механізму правового регулювання відносин, що складаються в процесі державних закупівель.

Таким чином, узагальнюючи викладене можна зробити висновок, що інститут державних закупівель як елемент державного регулювання економіки виконує ряд *функцій*, за допомогою яких в суспільстві досягається необхідний ефект. Зрозуміло, що соціально-економічне призначення державних закупівель розкривається через функції, які вони виконують в суспільстві. На сьогодні в господарсько-правовій та економічній літературі відсутній єдиний підхід, щодо окреслення кола функцій державних закупівель, що викликає досить жваві наукові дискусії та значні труднощі при розробці та практичній реалізації правових норм, що регулюють державно-закупівельний процес.

В літературі існують різні підходи до визначення функцій державних закупівель. Так, основними функціями системи державних закупівель, на думку В.В. Зубара, є забезпечення суспільних потреб та регулювання економічних процесів [86, с.30]. Крім того, автор вказує на ще одну важливу функцію державних закупівель – їх здійснення є прямим економічним методом регулювання економіки, виконуючи тим самим найважливішу роль, а саме – збільшення сукупного попиту [86, с.32]. Інші автори, зокрема Я. В. Петруненко, визначають такі функції державних закупівель: суспільно-правову, функцію підтримки перспективного

розвитку економіки, планово-фінансову, економічну, контрольну, інформаційно-аналітичну [141, с.115]. Г.І. Пінькас розглядає окремо політичну, соціальну, стратегічну, фінансову і економічну роль державних закупівель [149, с. 127].

В преамбулі до Закону України «Про здійснення державних закупівель» визначено мету цього закону, що включає 4 складові: створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель; запобігання проявам корупції у цій сфері; розвиток добросовісної конкуренції; забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів [241]. Саме ці складові мети Закону, на нашу думку, повинні бути визначальною точкою у визначенні функцій державних закупівель в Україні.

В свою чергу, представники російською юридичної школи, зокрема, І.І. Смотрицька виділяє наступні функції державних закупівель товарів, робі і послуг за державні кошти: відтворювальна функція, що полягає в задоволенні державних потреб у товарах, роботах, послугах для забезпечення стабільних відтворювальних економічних зв'язків за участю держави і для реалізації властивій державі функцій; функція цінового регулювання, за допомогою державних замовлень здійснюється непрямий вплив на динаміку цін по певних видах товарів, робіт і послуг; стимулююча функція, розширення державних закупівель слугує фактором росту сукупного попиту для підтримки і стимулювання національних виробників, регулювання галузевої і регіональної структури економіки; соціальна функція, спрямована на сприяння реалізації соціально-економічної політики держави, у тому числі залучення соціально вразливих груп населення в трудовий процес; інноваційна функція, що реалізується у формуванні економічних передумов для створення принципово нової продукції або продукції (товарів, робіт, послуг) з новими споживчими властивостями [297, с. 44].

О.О. Пластїніна, аналізуючи функції системи державних закупівель, виділяє: відтворювальну, яка реалізується в процесі організації суспільного виробництва і його регулюванні; інвестиційну, яка реалізується у формі цільового довгострокового фінансування; інноваційну, яка реалізується в процесі впровадження наукових, теоретичних і науково-практичних, дослідно-конструкторських і технологічних

робіт у виробництво необхідних товарів і послуг; захисну, яка реалізується при забезпеченні державної підтримки вітчизняного виробника і забезпеченні державної безпеки; регулюючу, яка реалізується при ціновому регулюванні, координації коопераційних зв'язків при виробництві необхідних товарів і послуг, підтримці і розвитку конкуренції між претендентами на одержання від держави підяду на виробництво необхідних товарів і послуг, а також забезпеченні якості і конкурентоспроможності товарів; соціальну, яка реалізується при створенні робочих місць, забезпеченні зайнятості; забезпеченні підготовки і перепідготовки фахівців; контролі над трудовими ресурсами: регламентуванні умов праці найманих робітників, підтримці їхнього здоров'я; контрольно-облікову, яка реалізується при контролі витрати бюджетних коштів [150, с. 15].

Аналізуючи наведені вище групи функцій державних закупівель, які наявні в науковій економічній та юридичній літературі, чинне законодавство України та беручи до уваги визначені нами мету, призначення і завдання інституту державних закупівель в економіко-правовому середовищі, функції інституту державних закупівель в Україні можна поділити на два види: 1) основні та 2) факультативні. До основних функцій інституту державних закупівель в Україні слід віднести: *відтворювальну функцію*, яка полягає в задоволенні суспільних потреб у певних благах, з метою забезпечення стабільних відтворювальних економічних зв'язків за участю держави; *стимулюючу функцію*, яка реалізується при підтримці і стимулюванні державою національних виробників; *соціальну функцію*, яка спрямована на реалізацію соціально-економічної політики держави; *регулюючу функцію*, яка забезпечує постійність зв'язків між різними галузями виробництва приватного сектора, попитом і споживанням державного сектора, встановлення пропорцій в економіці та безперервність процесу відтворення; регулювання економіки; *контрольну функцію*, яка реалізується при здійсненні контролю (нагляду) з боку уповноважених органів за процедурою проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та оскарження таких процедур. До факультативних функцій можна віднести: *функцію цінового регулювання*, завдяки якій здійснюється непрямий вплив на динаміку цін, встановлюються основні правила формування та

застосування цін при здійсненні процедури державних закупівель, визначається порядок контролю за цінами, відповідальність за його порушення; *інноваційну функцію*, яка передбачає здійснення інновацій (нововведень), освоєння нової продукції, нових технологій та нових форм організації державних закупівель, пошук нових ринків збуту, нових засобів задоволення потреб споживача, перехід від традиційних до нових форм господарювання, які не мають аналогів у господарській діяльності; *інвестиційну функцію*, яка реалізується у формі цільового довгострокового фінансування; *захисну*, яка реалізується при забезпеченні державної підтримки вітчизняного виробника і забезпеченні державної безпеки.

Реалізуючи вказані функції, система державних закупівель виступає в якості одного з основних інститутів державного регулювання, як найважливіший інструмент економічної політики держави та дозволяє забезпечити державну політику в галузі закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти. Наведені мета, призначення, завдання та функції інституту державних закупівель, дозволяють визначити поняття інституту державних закупівель в Україні. *Інститут державних закупівель* - це сукупність економіко-правових відносин, що виникають та реалізуються з метою задоволення державних потреб у товарах, роботах, послугах, шляхом планування державних закупівель та їх виконання на підставі договорів про закупівлю, і характеризуються ефективним використанням державних коштів та наявністю специфічних, соціально-орієнтованих функцій.

Ефективне функціонування інституту державних закупівель забезпечує істотний вплив практично на всі сторони життєдіяльності, як країни в цілому, так і будь-якого регіону. Розвиток інституту державних закупівель, створення умов для його ефективного функціонування, підвищення рівня конкуренції в цій сфері та забезпечення його прозорості є пріоритетним напрямом діяльності держави [83]. Таким чином, слід визнати, що економіко-правова сутність державних закупівель полягає в тому, що вони є тим механізмом, за допомогою якого забезпечується раціональне та ефективне використання державних коштів шляхом проведення відповідних закупівельних процедур, як на конкурентних так і не конкурентних засадах, водночас запобігаючи проявам корупції при витрачанні державних коштів.

## 1.2. Поняття, принципи здійснення та ознаки державних закупівель

Ефективне функціонування системи державних закупівель в Україні можливе за умови формування належної законодавчої бази. Недоліками сучасного нормативно-правового забезпечення процедури державних закупівель визнається недосконалість юридичної термінології [279; 10; 292; 339; 79]. Вади юридичної термінології (або термінології нормативного масиву) викликають труднощі у правозастосовній діяльності, і насамперед під час здійснення процедур державних закупівель, оскільки існування різноманітних тлумачень рівнозначних правових термінів, які є усталеними в певних видах господарювання, або навпаки їх повна відсутність, зумовлюють виникнення теоретико-практичних колізій і, як наслідок, конфліктів інтересів учасників процедури державних закупівель.

Юридична термінологія припускає так звану термінологічну уніфікацію: однозначність, загальновизнаність, стабільність і доступність термінів, визначеність та чіткість у викладі нормативно-правового матеріалу, які виключають різне розуміння думки законодавця. Ігнорування вказаної «системи координат» має наслідком недосконалість створюваних нормативно-правових актів, що негативно позначається на режимі правопорядку в державі [10].

На жаль вказану недосконалість ми можемо спостерігати в нормативно-правових актах, які врегульовують державні закупівлі. Так, чинне законодавство України, міжнародно-правові акти, вторинне законодавство Європейського Співтовариства, джерела юридичної та економічної наукової літератури оперують різними термінами, а саме: державна закупівля (п.3, ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель»); державні закупівлі [40]; закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти [216; 223]; закупівля для державних потреб [91, с.14; 49, с. 9]; закупівля [215], якими фактично позначають один процес – закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти з метою задоволення державних потреб.

Крім того, необхідність удосконалення термінологічного апарату державних закупівель обумовлюється процесами адаптації законодавства України до

законодавства ЄС. З цього приводу слід зазначити, що 14 червня 2002 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію державної програми економічного і соціального розвитку на 2003 рік, якою передбачив відповідні кроки у напрямі європейської інтеграції, серед яких – адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу і угод СОТ, у тому числі у галузі державних закупівель.

У свою чергу Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [209] визначає, що метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв Європейського Союзу (далі - ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Серед основних заходів із адаптації українського законодавства до права ЄС в сфері державних закупівель є розробка та ухвалення нормативно-методологічного інструментарію щодо здійснення державних закупівель.

Для цілей нашого дослідження основним завданням є визначення науково – обґрунтованого поняття «державні закупівлі» як основного категоріального елементу, належне формулювання якого є підставою для визначення інших суміжних правових категорій. При цьому, як вказують фахівці, поняття «закупівлі для державних потреб» є вужчим ніж поняття «державні закупівлі», оскільки під державними закупівлями розуміються будь-які закупівлі товарів (робіт, послуг) за рахунок державних коштів з метою задоволення державних потреб. Із поняття «закупівлі для державних потреб» виключаються закупівлі товарів (робіт, послуг), що набуваються з метою їхнього подальшого перепродажу[290]. Незважаючи на наявність спеціальних досліджень з проблематики державних закупівель [312; 135; 291; 107; 59; 40; 49], вбачається, що питання визначення єдиної концепції державних закупівель, яка б характеризувалася узгодженістю окремих її елементів, дотепер не вирішене.

Стаття 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289-VI визначає, що державна закупівля — це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом.

Попередній Закон України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти», який було прийнято Верховною Радою 22 лютого 2000 року [170], визначав поняття державних закупівель аналогічно.

Постанова Кабінету Міністрів України № 274 від 28 березня 2008 року «Про затвердження Тимчасового положення про здійснення закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти» [222] (далі – Постанова № 274), яка врегульовувала процедуру державних закупівель після втрати чинності Закону та Постанова Кабінету Міністрів України № 921 від 17 жовтня 2008 року «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (далі - Постанова № 921), яка прийнята на зміну Постанови №274, також визначали державну закупівлю як придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Наведені нормативно-правові акти містять загальне визначення державної закупівлі, проте не відбивають сутності такої процедури, принципів її здійснення та особливих (кваліфікуючих) ознак. Слід вказати, що необхідність визначення науково обґрунтованого поняття державних закупівель гостро дискутується в сучасній науковій юридичній і економічній літературі [135; 107; 59; 40; 49].

Економічні дослідження в частині визначення поняття державних закупівель спрямовані переважним чином на аналіз соціальної (суспільної) значущості вказаної процедури, так: 1) І.І. Смотрицька зазначає, що державна закупівля є формою забезпечення суспільних потреб, оскільки обмін товарами між виробниками і споживачами здійснюється в процесі купівлі-продажу на товарному ринку [296, с. 19-20]; 2) О.О. Пластиніна вказує, що державні закупівлі це важливий чинник формування загальних видатків держави, що впливають на рівень сукупних видатків, обсяг виробництва і рівень зайнятості населення [150, с. 17]; 3) Р.Е. Каллагова наводить визначення закупівлі продукції для державних потреб і формулює його як сукупність відносин між суспільством і виробниками певних благ із приводу вкладення наявних у держави коштів для задоволення цілого ряду суспільних потреб [91, с. 6]; 4) О.В. Іншина доводить, що в умовах соціально-економічної трансформації України державні закупівлі стають не тільки засобом задоволення державних потреб, а й важелем управління структурними зрушеннями

в економіці, створення ефективної структури виробництва та стимулювання інноваційного розвитку [88, с. 1].

Таким чином, економічна наука визначає державні закупівлі як: засіб задоволення державних потреб; форму забезпечення державних потреб; сукупність відносин між суспільством і виробниками; важіль управління економікою, що вказує на відсутність загальноприйнятого розуміння державних закупівель.

В українському правознавстві проблематика формування термінологічного апарату законодавства про державні закупівлі обмежується вивченням окремих аспектів здійснення вказаної процедури, так: 1) О.Г. Турченко, розглядаючи питання правового регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) [312], фактично приєднується до існуючого в законодавстві України поняття державних закупівель як придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, але авторського визначення не наводить; 2) Н.В. Головка, аналізуючи проблематику правового регулювання закупівлі сільськогосподарської продукції для державних потреб, формулює поняття «закупівля сільськогосподарської продукції для державних потреб», як комплексні правовідносини, що складаються з публічно-правових відносин, які виникають при формуванні замовлень державними замовниками, тобто при визначенні обсягів реальних закупівель сільськогосподарської продукції, забезпечення виділення фінансових ресурсів для оплати цієї продукції, заснованих на принципах влади і підпорядкування, субординації, ієрархії, імперативності, загальної заборони, правового захисту загальносуспільного інтересу тощо, та приватноправових відносин, що виникають між замовниками й виконавцями при укладенні та виконанні державних контрактів із закупівлі сільськогосподарської продукції для державних потреб, притаманні принципи свободи особистості, автономії волі, юридичної рівності суб'єктів, свободи договору, децентралізоване регулювання на диспозитивних засадах із застосуванням властивих йому правових засобів, обов'язковими умовами яких є: вид продукції (асортимент, категорія), обсяг, ціна, строки передачі замовнику, прийняття її останнім та оплата продукції у визначений строк [49, с. 7];

3) І.В. Влялько, досліджуючи питання правового регулювання державних закупівель в ЄС, запропонував визначати «державні закупівлі» як узагальнююче поняття, термін, що означає закупівлю на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні [40, с. 8].

Наведені думки юристів-науковців доводять, що чим ширше поняття (наприклад, наведене Н. В. Головки), тим менш чіткими є ознаки, з яких воно складається; втрачається сутність категорії, яка визначається; не простежується мета. На наше переконання, виокремлення лише одного з аспектів державних закупівель (як процедури, наприклад, у визначенні І.В. Влялько) неминуче призводить до виключення зі спектру аналізу важливих особливостей цього явища в цілому, що також вбачається не доцільним. Але, безумовно, позитивним є те, що наведені вище визначення державних закупівель – це спроби представників різних наук надати такій багатоманітній категорії, як державні закупівлі, єдиного прийняттого значення. З огляду на викладене виникає необхідність у даному дослідженні науково обґрунтувати поняття «державні закупівлі».

Аналіз державних закупівель як цілісної системи передбачає необхідність вивчення її як у цілому, так і характеристик її окремих елементів (підсистем). Саме вказаний методологічний підхід дасть змогу розробити правовий механізм, адекватний правовідносинам, що складаються при здійсненні процедури державних закупівель, забезпечити координацію публічних та приватних інтересів при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, усунути неузгодженість законодавства в даній сфері, одночасно врахувати економічну і юридичну природу такої процедури, та усунути проблему формулювання їх правового поняття.

Як зазначають фахівці, визначення поняття державних закупівель є можливим лише через розкриття таких категорій, як: державне замовлення та державні потреби. Так, за висновками І.І. Смотрицької [296, с. 17] державне замовлення відображає суспільні потреби, що проявляються через державний попит, що задовольняється за рахунок державних закупівель, які за своєю сутністю є

задоволеною (забезпеченою) державною потребою [296, с. 20]. Проте ми не можемо погодитися із науковою концепцією І.І. Смотрицької. На нашу думку, вказане питання потребує окремого дослідження з метою з'ясування сутності державного замовлення. Розкриття вказаної проблеми вбачається можливим шляхом звернення до історії розвитку законодавства про державне замовлення або державні контракти [92], які займають особливе місце в сучасній системі господарських договорів на поставку продукції для державних потреб. Публічна значущість цих договорів проявляється в наявності відповідного інтересу, предметом якого виступають певні блага, життєво важливі для суспільства [19, с. 447].

О.А. Белянєвич [21] та М.П. Бублій [29] досліджували питання періодизації законодавства про державні контракти. Їх наукові дослідження можна звести до наступного: *Дореволюційний період*. У Зводі Законів цивільних (видання 1842 р.) [289], казенним підрядам та поставкам було відведено главу четверту (ст. 1495 –1724), причому конструкції підряду та поставки не розрізнялися. Згодом норми про договори із казною було виділено в Положення про казенні підряди та поставки (242 ст.) як додаток до Зводу законів цивільних [155]. По суті, це Положення було спеціальним законом стосовно норм глави третьої «О подрядах и поставках вообще» Зводу законів цивільних [80], про що зазначається у примітці до ст. 1737 Зводу [21]. *Революційний період*, у який спостерігається руйнування договірних відносин між казною і приватними особами, і насамперед їх правових засад. Основною юридичною підставою цьому слугував Декрет «Про суд» від 5 грудня 1917 року [21]. *Період НЕПу* (20-ті роки ХХ століття). Законодавство цього періоду характеризується відновленням правової регламентації договорів із казною. Так, було прийнято Положення про державні підряди та поставки від 27 липня 1923 року [154] та Положення про державні підряди та поставки від 11 травня 1927 року [123]. Поступово, із згортанням недержавного сектору економіки, формуванням адміністративно-розподільчої системи управління економікою, тотальним директивним плануванням народного господарства країни, коли практично всі поставки продукції та товарів здійснювалися на підставі планових актів (фондових повідомлень, планів прикріплення, нарядів), потреба в особливому

регулюванні відносин щодо поставок для задоволення потреб держави відпадає. *Новітній період* розвитку законодавства про державні контракти починається з другої половини 1980-х років у зв'язку із відходом від жорсткої регламентації процесу планування, значним скороченням, а іноді й повною відмовою від планів-директив, які безпосередньо визначали обсяг та напрями господарської діяльності, і запровадженням таких економічних категорій, що надавали підприємствам можливість вибору варіанту поведінки. Державне замовлення стає одним з важелів державного впливу на діяльність державних підприємств в умовах курсу на «прискорення соціально-економічного прогресу радянського суспільства». Права та обов'язки державних підприємств щодо виконання державних замовлень визначалися Законом СРСР від 30 червня 1987 року «Про державне підприємство (об'єднання)» [193]. Державні замовлення як планові акти були обов'язковими юридичними приписами та за своєю природою нічим не відрізнялися від інших правових норм – вони слугували критеріями організації виконання визначених завдань, містили типові правила поведінки, звернені до визначених учасників господарських відносин. Механізм формування та доведення до виконавців державних замовлень був далеко не досконалим, однак в юридичній літературі обґрунтовувалася можливість оспорювання підприємствами – виконавцями державного замовлення в органах державного арбітражу законності державних замовлень, що не відповідають вимогам законодавства, в тому числі щодо порядку і строків їх розміщення [21, с. 130].

Порядок формування державних замовлень у 1989 – 1990 роках регулювався «Тимчасовим положенням про порядок формування державних замовлень», затвердженим Постановою Ради Міністрів СРСР від 25 липня 1988 року [133]; відповідно до якого склад державних замовлень на 1990 рік повинен був бути доведений до міністерств, відомств, Рад міністрів союзних республік і міжгалузевих державних об'єднань за десять місяців до початку планового періоду.

30 серпня 1990 року Президія Верховної Ради УРСР приймає Постанову «Про встановлення державного замовлення Української РСР» [180], якою закріплює пропозицію Ради Міністрів УРСР про встановлення з 1991 року підприємствам і

організаціям, розташованим на території республіки, незалежно від їх відомчої підпорядкованості, державного замовлення УРСР на постачання продукції найважливішої номенклатури в межах встановлених нормативів.

Згодом, 15 жовтня 1990 року, Верховна Рада України приймає Постанову «Про запровадження на території Української РСР єдиного державного замовлення на виробництво продукції, виконання робіт (послуг)» [217], якою запроваджує на території УРСР для підприємств, об'єднань і організацій, незалежно від їх відомчої підпорядкованості та форми власності, єдине державне замовлення Української РСР на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), з метою забезпечення державних потреб республіки, виконання міжреспубліканських угод та поставок на експорт найважливіших матеріально-технічних ресурсів, захисту інтересів народного господарства республіки в період переходу економіки на ринкові відносини. У свою чергу, п. 2 ст. 20 Закону України від 27 березня 1991 року «Про підприємства в Україні» [262], вперше в законодавстві незалежної України, встановлював, що підприємство виконує роботи і поставки для державних потреб на договірних засадах, тобто закріплюється необхідність встановлення договірних зв'язків на основі державного замовлення.

Згідно з Указом Президента від 4 травня 1992 року № 289/92 «Про державне замовлення в Україні» [184] державне замовлення розглядалося як складова системи економічних методів державного регулювання і на період переходу до ринкових відносин та розвитку ринкової інфраструктури залишалося одним з головних його важелів. Положення Указу Президента були доповнені Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 року «Про Концепцію державного замовлення» [246], відповідно до якої державне замовлення могло розміщуватися на підприємствах незалежно від форми власності на договірних, як правило, конкурсних засадах.

Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1991 року «Про встановлення єдиного державного замовлення Української РСР на поставку продукції та виконання робіт (послуг) на 1992 рік» [181] з метою стабілізації економіки та виходу її із кризового стану встановила жорсткі умови виконання

державного замовлення. Зокрема п. 5 передбачав, що виходячи з Програми надзвичайних заходів щодо стабілізації економіки України та виходу її з кризового стану нові господарські зв'язки формуються тільки після укладання договорів на повний обсяг виробництва з підприємствами України та інших республік відповідно до міжурядових угод або у разі відмови споживачів від їх продовження. Самовільна переорієнтація на нового споживача обумовлює збільшення податку з прибутку у 2–3 рази; за необґрунтоване припинення або різке зменшення виробництва продукції та виконання робіт (послуг) для державних потреб, а також виготовлення всіх видів товарів народного споживання і медичних препаратів, сировини чи комплектуючих виробів для них з підприємств справляються штрафи в розмірі до 50 процентів вартості недоданої продукції, цей порядок поширюється і на підприємства-суміжники, з вини яких припиняється або різко зменшується випуск продукції номенклатури єдиного державного замовлення, всіх видів товарів народного споживання і медичних препаратів. «Тимчасовим положенням про порядок формування і розміщення обсягів поставок продукції (робіт, послуг) для виконання державних контрактів і державного замовлення на 1993 рік», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 10 лютого 1993 року № 100 «Про порядок укладання державного контракту і формування державного замовлення на 1993 рік» [263], встановлювалося, що процедура конкурсу застосовується за наявності можливості вибору виконавців. На розвиток вказаної Постанови Кабінет Міністрів України тією ж датою, 10 лютого 1993 року, приймає Постанову № 101 «Про затвердження обсягів продукції виробничо-технічного призначення для поставки у 1993 році за державними контрактами і державним замовленням» [221], якою затвердив перелік та обсяги поставок продукції виробничо-технічного призначення за державними контрактами та державним замовленням у 1993 році.

Указ Президента України від 28 жовтня 1993 року № 489/93 «Про державний контракт і державне замовлення на 1994 рік» [195] встановлював досить «жорсткий» характер прийняття державного замовлення і державного контракту. Держзамовлення було обов'язкове для підприємств і організацій, статутні фонди яких сформовані повністю з державного майна або при його участі, для орендних

підприємств, заснованих на державній власності, для підприємств-монополістів на відповідному ринку продукції, а також для підприємств і організацій, які в 1994 році змінюють форму власності в процесі приватизації. Решта підприємств і організацій приймала держзамовлення і укладала державний контракт на добровільній основі [312, с. 43].

Слід звернути увагу на п. 2 ст. 8 Закону України від 24 січня 1997 року «Про державний матеріальний резерв» [197], відповідно до якого державні підприємства, установи і організації, акціонерні товариства, в статутному фонді яких контрольний пакет акцій належить державі, орендні підприємства, засновані на державній власності, а також суб'єкти господарської діяльності всіх форм власності, що є монополістами, зобов'язані приймати державні замовлення на поставку продукції для державних потреб, якщо виконання його не завдає їм збитків.

22 січня 1995 року Верховна Рада України приймає Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» [185] (в першій редакції – Закон України «Про поставку продукції для державних потреб»). Згаданим Законом вперше встановлено, що відбір виконавців державного замовлення має здійснюватися на конкурентних засадах. Також у ньому визначено загальний перелік державних замовників, гарантом зобов'язань яких є Кабінет Міністрів України, вказано функції замовників і їх обов'язки, джерела фінансування замовлень і порядок контролю за їх використанням.

Наведена ретроспектива розвитку законодавства України в сфері державного замовлення дає підстави зробити висновок, що такий механізм державного регулювання економіки застосовувався як єдиний засіб задоволення державних потреб у товарах, роботах і послугах в період планово-розподільчої економіки та тотального директивного планування. Зміна в економіці держави, відмова від централізованого планування виробництва й розподілу матеріально-технічних ресурсів призвели до необхідності розроблення та впровадження поряд із процедурою державного замовлення процедури державних закупівель товарів, робіт і коштів за державні кошти.

Проте і на сьогодні державне замовлення залишається дієвим засобом задоволення державних потреб. Вказана думка підтверджується нормами чинного законодавства України (ст. ст. 12, 13 ГК України) та теоретичними розробками питання доцільності існування інституту державного замовлення як основного засобу регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання.

Як визначають фахівці, в умовах ринкової економіки, державне замовлення є інструментом, використання якого дозволяє поєднати приватноправові та публічно-правові інтереси [120, с. 28]. На сьогодні державне замовлення використовується у різних галузях та сферах економічної діяльності [105, с. 293; 47, с. 28-32; 8].

Частина 1 ст. 13 ГК України встановлює, що державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідних для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання незалежно від їх форми власності. Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» в абз. 2, ч. 1, ст. 1, дещо по-іншому підходить до визначення державного замовлення. Так, відповідно до вказаної спеціальної норми державне замовлення – це засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності. У визначенні, яке міститься в Законі існує: 1) вказівка на *контракт* як на особливу підставу формування складу і обсягів товарів, робіт і послуг; 2) вказівка на конкретизацію мети формування та виконання державного замовлення – *задоволення* пріоритетних державних потреб; 3) конкретизація *виконавців* як суб'єктів господарських відносин з формування і виконання державного замовлення.

У свою чергу п. 3 ст. 1 Закону України «Про державне оборонне замовлення» визначає його як засіб державного регулювання економіки для задоволення

наукових та матеріально-технічних потреб із забезпечення національної безпеки і оборони шляхом планування обсягу фінансових ресурсів, визначення видів та обсягів продукції, робіт і послуг, а також укладення з виконавцями державних контрактів на постачання (закупівлю) продукції, робіт і послуг [192].

З огляду на відсутність у чинному законодавстві України єдиного усталеного підходу до визначення поняття державного замовлення існує необхідність дослідити сутність вказаної категорії та визначити науково обґрунтоване поняття державного замовлення з метою уніфікації змісту термінів, що містяться в різних нормативно-правових актах, та внесення змін до ст. 13 ГК України та абз. 2, ч. 1, ст. 1 Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб».

Дослідники теоретичних аспектів державного замовлення по-різному визначають його сутність: В.С. Гладков визначає державне замовлення як метод управління, що являє собою сукупність прийомів і способів субординаційного та координаційного впливу на поведінку суб'єктів економічної діяльності, реалізація яких опосередковується утворенням системної взаємодії інституціональних (планові органи, планові правові акти, суб'єкти розміщення замовлення, державний контракт) і функціональних (процедура розробки планових актів, процедура розміщення державного замовлення) елементів адміністративно-правового механізму, що забезпечує формування й задоволення потреб держави в товарах, роботах і послугах шляхом реалізації всієї сукупності функцій управління [48, с. 5]; О.П. Шатковський вказує на державне замовлення як на складову процедури закупівлі, що є засобом регулювання економіки країни шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу і обсягів поставки продукції, виконання робіт і надання послуг, необхідних для державних потреб, розміщення контрактів на закупівлю між підприємствами, організаціями та іншими суб'єктами господарювання України та інших країн [326, с. 20]; Д.М. Стеченко визначає державне замовлення як засіб державного регулювання економіки, який передбачає, по-перше, формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для задоволення державних потреб, та, по-

друге, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) продукції серед підприємств (організацій, установ). Дослідник вказує й на те, що державні замовлення є інструментом задоволення державних потреб [300, с. 81]; В.А. Книш зазначає, що державне замовлення – це засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів продукції, необхідної для державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності [93, с. 26].

Наведені розуміння державного замовлення дають змогу виокремити його *характерні елементи*: державне замовлення є засобом державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання; формування державного замовлення має нормативну природу – здійснюється на підставі норм чинного законодавства України; реалізація державного замовлення здійснюється на договірних засадах, шляхом укладення господарських договорів (договорів про закупівлю, які укладаються між замовником і учасником за результатами процедури закупівлі та передбачають надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари за державні кошти); мета формування та реалізації державного замовлення – задоволення державних потреб різних рівнів; сфера формування та реалізації державного замовлення – сфера господарювання; особливий суб'єктний склад формування та реалізація державного замовлення: а) державні замовники – Верховна Рада України та інші центральні органи державної влади України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації та інші установи – головні розпорядники коштів державного бюджету; б) виконавці державного замовлення – суб'єкти господарювання усіх форм власності (резиденти або нерезиденти), які виготовляють чи поставляють товари (роботи, послуги) для задоволення державних потреб.

Викладене дає змогу визначити поняття *державного замовлення* як засобу державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання та учасників відносин у сфері господарювання шляхом формування складу і обсягів товарів,

робіт, послуг, необхідних для задоволення державних потреб, на підставі господарських договорів, що укладаються між замовниками і виконавцями замовлень держави на поставку (закупівлю) товарів, виконання робіт, надання послуг.

З метою законодавчого закріплення наведеного поняття пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 13 ГК України та абз. 2, ч. 1, ст. 1 Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», виклавши їх в наступній редакції:

«Державне замовлення – це засіб державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання та учасників відносин у сфері господарювання шляхом формування складу і обсягів товарів, робіт, послуг, необхідних для задоволення державних потреб, на підставі господарських договорів, що укладаються між замовниками і виконавцями замовлень держави на поставку (закупівлю) товарів, виконання робіт, надання послуг».

Проведений аналіз державного замовлення доводить, що його можна сприймати у наступних значеннях як: 1) обсяг необхідних поставок, робіт, послуг, директивно адресованих державним замовникам у вигляді зведеної суми коштів; 2) індивідуальний акт планування, прийнятий уповноваженим державним органом (державним замовником), в якому передбачені параметри державного контракту на основі доведених до замовника обсягів поставок, збалансованих з фінансовими ресурсами [19, с.463]. Як зазначають фахівці з точки зору європейського законодавства, державне замовлення на сьогодні є рудиментарним поняттям [280, с. 229]. Проте існує інша точка зору, яка, вважаємо, є найбільш обґрунтованою. Йдеться про те, що відмова від державних контрактів (державних замовлень) не відповідає світовій практиці державного регулювання економіки [55, с. 23]. Саме в умовах міжнародної фінансової кризи, рецесії української економіки державне замовлення може стати своєрідною соломинкою для деяких підприємств [17, с. 84].

На нашу думку, система задоволення державних потреб в Україні складається з двох взаємопов'язаних підсистем: державні закупівлі та державне замовлення. Через державне замовлення держава забезпечує вирішення найбільш пріоритетних і

стратегічних загальнодержавних питань соціально-економічного розвитку країни. Державні замовлення є лише одним із інструментів задоволення державних потреб.

Проведений аналіз чинного законодавства України з питань державного замовлення дає підстави стверджувати, що категорії державного замовлення і державних закупівель не є тотожними і взаємозамінними, хоча вони взаємопов'язані та схожі за основною ознакою й метою функціонування – задоволення державних потреб. Таким чином, якщо вести мову про співвідношення понять «державне замовлення» та «державна закупівля», то остання виступає формою (порядком) реалізації державного замовлення, проте лише в тому випадку, якщо це замовлення здійснюється за державні кошти, а не за рахунок інших джерел фінансування, як це передбачено законодавством.

В результаті проведеного аналізу стає зрозумілим, що стрижневою та спільною категорією поняття державного замовлення та державних закупівель є категорія державних потреб.

Як слушно зазначає Л.В. Андрєєва, організацію і здійснення державних закупівель можна розглядати як систему, що складається із певних елементів, які є взаємопов'язаними і функціонування яких підкорено єдиній меті – задоволенню державних потреб [14, с. 2]. Термін «потреби» визначає потребу в будь-чому [136, с. 339]. Поняття «потреб» тісно пов'язане з поняттям «інтереса» [299, с. 217; 45, с. 20; 62, с. 9-10]. Родоначальник теорії інтересу в праві Р. фон Ієрінг у 1880 році в роботі «Інтересъ и право» [89, с. 403], писав про те, що інтерес є суттю життєвих потреб в широкому сенсі. Російський теоретик С.В. Михайлов провів дослідження категорії інтересу у російському цивільному праві і дійшов ґрунтовного висновку, що зміст інтересу становлять потреби [114, с. 5].

Доктрина права під державними потребами розуміє один із видів публічних потреб, до яких належать ті людські потреби, які не можуть бути задоволені окремими індивідами чи їх групами, їх задоволення доступне лише державі [87]. Поняття «державної потреби», «потреби» є похідними від категорії «інтерес». Питання інтересу, інтересу в праві неодноразово досліджувалося в науковій літературі [324, с. 48; 61, с. 4-5; 43, с. 63; 28, с. 17; 84, с. 7; 14, с. 6]. Як зазначає О.М.

Вінник, правове регулювання сфери господарювання вимагає необхідності забезпечення оптимального поєднання приватних і публічних інтересів, певного компромісу між ними [38, с. 11-13; 39].

Проблему взаємозв'язку інтересів у сфері державних закупівель досліджували, зокрема, Н.Б. Ткаченко та Ю.М. Уманців. Вони виділяють два види інтересів – інтереси держави, які полягають у забезпеченні державних потреб, та інтереси постачальників щодо отримання договору [309, с. 84]. Проте таке розуміння є занадто спрощеним. Використовуючи класифікацію інтересів за критерієм їх носія, запропоновану О.М. Вінник, необхідно зазначити, що в сфері здійснення державних закупівель набагато складніше відбувається їх поєднання. По-перше: публічні інтереси, виразником яких є держава та суспільство, що спрямовані на забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. По-друге: приватні інтереси суб'єктів господарювання, які вступають у відносини закупівлі в якості учасників з метою отримання прибутку від укладеного договору на закупівлю. По-третє: інтереси безпосереднього замовника (розпорядника бюджетних коштів), який заінтересований у швидкому проведенні державної закупівлі з найменшими витратами на організацію закупівельного процесу. По-четверте: інтереси посадових та службових осіб, які відповідають за проведення закупівель як організації замовника, так і представника суб'єкта господарювання – учасника процедури державної закупівлі. Необхідно зазначити, що інтереси замовника, посадових та службових осіб замовника «в ідеалі» повинні співпадати з інтересами держави та суспільства. Проте де-факто часто відбувається так, що замовники, їх посадові та службові особи мають свої власні інтереси, відмінні від публічних (державних чи суспільних). Таким чином, використовуючи державні кошти, вони заінтересовані укладати договори, вигідні не для держави й суспільства, а безпосередньо для них самих. Зрозуміло, що такі дії є проявами корупції, порушують правила конкуренції, не забезпечують раціонального й ефективного використання державних коштів.

Необхідно звернути увагу на влучне пояснення Ф. Мартіна, який зазначав, що уповноважені державні органи, які здійснюють закупівлі, можна було б розглядати як звичайних споживачів, що шукають необхідні товари за найменшу ціну. Проте

автор зауважує, що такий підхід є дуже спрощеним і пояснює: чому на відміну від приватних споживачів, державні органи зобов'язані ефективно виконувати покладені на них обов'язки, а саме – представляти інтереси суспільства, прагнути досягнення соціального добробуту. Для цього вони використовують певні стратегії та певну політичну ідеологію. Отже, методи, що їх державні органи застосовують для здійснення закупівель, враховують ці стратегії та ідеологію [6, с. 38-39].

Слід погодитися з Ф. Мартіном, який зазначає, що не варто розглядати державні закупівлі як мету уряду. Це лише один з інструментів, за допомогою якого втілюються соціальні чи економічні цілі [6, с. 40]. Проте викликає заперечення висловлена в літературі думка про те, що державні закупівлі та їх цільове фінансування є засобами прямого впливу в державному регулюванні економіки, а податкова, грошово-кредитна, амортизаційна, тарифна політика здійснюють опосередкований вплив [140, с. 114]. Звичайно, шляхом проведення державних закупівель здійснюється вплив на економіку, проте в економічно розвинутих країнах, зокрема в країнах ЄС, як зазначають дослідники, механізм державних закупівель використовується насамперед з метою створення конкурентного середовища, а не регулювання економіки [280, с. 229].

Доктрина права класифікує інтереси (потреби) за різними критеріями [37, с. 17]. Для цілей нашого дослідження цікавою буде класифікація інтересів за критерієм носія. Носіями інтересів виступають певні суб'єкти (громадяни, організації, групи осіб, суспільство, держава). З огляду на це розрізняють *приватні* інтереси (притаманні окремим громадянам і організаціям), *групові* інтереси (притаманні окремим соціальним групам) і *суспільні*, які притаманні суспільству в цілому. Суспільні інтереси для отримання захисту повинні бути визнані державою і забезпечені завдяки здійсненню державними органами їх функцій відповідно до встановленої компетенції. На підставі класифікації інтересів за рівнем їх носіїв розрізняють приватні й публічні інтереси, дослідження яких у господарсько-правовій науці має виняткове значення і наразі є актуальним [37]. Держава є виразником суспільних інтересів. При цьому в юридичній науці розрізняють суспільні, публічні та державні інтереси [102, с. 95]. Здійснюючи державні закупівлі

з метою задоволення державних потреб, держава діє в суспільних інтересах. Саме в цьому полягає особливість державних закупівель, оскільки держава виступає в майновому обігу з метою задоволення інтересів суспільства. У сфері державних закупівель публічні інтереси заходять вираз у понятті державних потреб. Як зазначає Л.В. Андрєєва, «поняття державні потреби – це поняття багатокладної економіки, що віддзеркалює ринковий механізм взаємодії держави із суб'єктами господарювання щодо задоволення публічних потреб в товарах, роботах і послугах» [14, с. 11].

Слід зауважити що термін «державні потреби» не згадується в Конституції України. Проте ст. 12 Конституції України визначає, що Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних *потреб українців* [курсив мій – Ю.О.], які проживають за межами держави; ст. 43 встановлює, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до *суспільних потреб* [курсив мій – Ю.О.]; ст. 95 закріплює, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на *загально суспільні потреби* [курсив мій – Ю.О.], розмір і цільове спрямування цих видатків.

Тобто, йдеться про закріплення державною в законодавчому акті вищої юридичної сили потреб різних рівнів *за критерієм носія* на: 1) приватні, 2) суспільні і 3) загальносуспільні. При цьому, національне законодавство в нормативно-правових актах різної галузевої приналежності широко використовує термін «потреби» [212; 264; 213; 186; 185] та встановлює пріоритет виконання зобов'язань для задоволення державних потреб.

Поняття пріоритетних державних потреб міститься в Законі України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб. Згідно ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» пріоритетні державні потреби - це потреби України в товарах, роботах і послугах, необхідних для розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення

і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок державних коштів. Попередня редакція Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» мала назву Закон України «Про поставки продукції для державних потреб» і визначала державні потреби як потреби України в продукції, необхідній для розв'язання соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення і підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок державного бюджету. Слід зазначити, що Закон, який аналізується не містить поняття державних потреб, однак чинне законодавство України оперує вказаним терміном [264; 167; 175].

В свою чергу абз. 9 ч.1 ст. 2 Закону України «Про державний матеріальний резерв» встановлює поняття стратегічних державних потреб і визначає їх як потреби держави в запасах сировинних, матеріально-технічних та продовольчих ресурсів, необхідних для забезпечення національної безпеки держави, стабілізації її економіки та виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Викладене породжує нагальну необхідність щодо додаткового обґрунтування поняття державних потреб та визначення класифікації їх видів. Законом України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» визначено, що державні потреби реалізуються на підставі відповідних державних і міждержавних цільових програм. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, що здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [198]. Міждержавні цільові програми СНД (далі – програми)

включають комплекс заходів, зв'язаних ресурсами, виконавцям і строкам їхнього здійснення. Програми здобувають статус міждержавних цільових програм Співдружності Незалежних Держав за умови участі в них не менш трьох держав-учасників СНД, а також затвердження у встановленому порядку Радою глав держав або Радою глав урядів СНД. Участь держав-учасниць СНД у розробці й реалізації програми здійснюється на добровільній основі і визначається на стадії підготовки пропозицій про її розробку [127; 269; 249].

Крім того, Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602-III від 23 березня 2000 року визначає, що система прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку складається з: прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий та короткостроковий період. Тобто йдеться про регіональні програми розвитку, завдяки яким задовольняються регіональні потреби [267].

Фактично можна казати про те, що законодавством України за критерієм рівня встановлено наступні види державних потреб: 1) міждержавні; 2) загальнодержавні; 3) регіональні. Останні наукові дослідження в галузі державних потреб [14, с. 18] виділяють ще один рівень – відомчий. Вказаний підхід обумовлюється тим, що на сьогодні органи державної влади мають право на укладення державних контрактів не лише для задоволення державних потреб, але і для потреб міністерств відомств, комітетів тощо. Так, відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» замовниками державних закупівель є розпорядники державних коштів, які здійснюють закупівлю в порядку, визначеному цим Законом (п. 10 ст. 1). З огляду на викладене вважаємо за можливе приєднатися до точки зору Л.А. Андрєєвої, щодо виділення відомчих потреб в окрему групу.

Потреби державних органів у товарах (роботах, послугах) – це відомчі потреби і належать до державних потреб. Проте питання, чи можуть мати державні органи інтереси, відмінні від інтересів держави, є дискусійним. О.М. Вінник досліджуючи відмінність категорій суспільні, державні та публічні інтереси зазначає про можливість наявності у держави самостійних інтересів [37, с. 22]. Застосовуючи до

даної тези філософську категорію співвідношення «загального і частини» можна казати про наявність у державних органів самостійних інтересів. Згідно законів матеріалістичної діалектики, частина, як така, має значення тільки стосовно цілого, вона несе на собі риси його якісної визначеності і не існує самостійно [85, с. 166]. В свою чергу Л.В. Андреева вказує, що «державний апарат не може мати власні інтереси, відмінні від загальнодержавних» [14, с. 19].

Таким чином, за *критерієм рівня* можна визначити наступні види державних потреб: 1) міждержавні; 2) загальнодержавні; 3) регіональні; 4) відомчі.

Виходячи із аналізу наведеного законодавства (п. 10 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель») за *критерієм суб'єктного складу* державні потреби поділяють на такі, що формуються: 1) Верховною Радою України; 2) іншими центральні органи державної влади України; 3) Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями; 4) державними організаціями та іншими установами.

В результаті аналізу Закону України «Про державні цільові програми» дозволяє зроблено висновок, про класифікацію державних потреб за *критерієм їх виду* на: 1) економічні; 2) науково-технічні; 3) соціальні; 4) національно-культурного розвитку; 5) охорони довкілля; 6) сільськогосподарські; 7) оборонні.

Крім того, Закон України «Про здійснення державних закупівель» вказує на класифікацію державних потреб за *критерієм змісту* на потреби у: 1) товарах; 2) роботах; 3) послугах.

Аналіз Законів України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», «Про державний матеріальний резерв» та інших нормативно-правових актів дає змогу класифікувати потреби за *критерієм напрямів задоволення* на: державні потреби; пріоритетні державні потреби; стратегічні потреби.

З огляду на викладене під *державними потребами* слід розуміти потреби в товарах, робота, послугах, які мають високу ступінь соціальної необхідності і забезпечуються за рахунок державних коштів.

Проведений аналіз наукових категорій «державне замовлення та державні потреби» дозволяють сформулювати дефініцію поняття «державні закупівлі». *Державні закупівлі* – це господарські правовідносини щодо придбання товарів, робіт та послуг за державні кошти на підставі договорів про закупівлю, які укладаються між замовниками та учасниками процедури закупівлі з метою задоволення державних потреб.

Сутність процедури державних закупівель, як і будь-якої іншої категорії, проявляються у принципах, відповідно до яких вона здійснюється. Стаття 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель», визначає наступні принципи, на підставі яких повинні здійснюватися державні закупівлі, а саме: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів; запобігання корупційним діям і зловживанням під час державних закупівель. О.О. Пластиніна поділяє принципи державних закупівель на основні й додаткові. Як основні принципи вона визначає такі: недискримінації; транспарентності; справедливості; ефективності; та підзвітності. Додатковими, на думку дослідниці, є такі: надійності інформаційного і документального забезпечення; обґрунтованості потреб держави суспільними потребами; мінімізації ризиків прийняття помилкових рішень [150, с. 20].

Узагальнюючі наведені вище принципи державних закупівель, що містяться як в чинному законодавстві України, так і в джерелах спеціальної літератури, слід підкреслити, що на рівні побудови теорії їх можна поділити на основні та факультативні. До основних принципів державних закупівель слід віднести: принцип законності; принцип гласності; принцип справедливості; принцип добровільності; принцип добросовісної конкуренції; принцип максимальної економії та ефективності; принцип відкритості і прозорості на всіх стадіях закупівель; принцип недискримінація учасників; принцип об'єктивної та неупередженої оцінки пропозицій конкурсних торгів; принцип запобігання корупційним діям і зловживанням під час державних закупівель. До факультативних можна віднести наступні принципи: надійності інформаційного і документального

забезпечення; обґрунтованості потреб держави суспільними потребами; мінімізації ризиків прийняття помилкових рішень.

Наведені вище поняття та принципи державних закупівель дають підстави для визначення основних ознак таких правовідносин: 1) особливий суб'єктний склад – за практикою проведення господарської діяльності у сфері державних закупівель суб'єктами таких правовідносин виступають з одного боку суб'єкти господарювання (юридичні особи та фізичні особи підприємці), з іншого боку замовники в якості яких переважно виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 2) спеціальне джерело фінансування – державні кошти як складна економіко-правова категорія, яка включає в себе кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кошти Національного банку України, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, кошти, передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», кошти установ чи організацій, утворених у встановленому порядку державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування, кошти державних та місцевих фондів, кошти державного оборонного замовлення, кошти державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб, кошти державного матеріального резерву, кошти Аграрного фонду, кошти Фонду соціального захисту інвалідів, кошти, які надаються замовникам під гарантії Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, позиками, які надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями; 3)

особлива мета – задоволення державних потреб (державні потреби – суспільні потреби в публічних благах (товарах, робота, послугах), які мають високий ступінь соціальної необхідності і забезпечуються за державних коштів); сфера здійснення – економіка України.

З огляду на те, що державні закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти покликані задовольняти пріоритетні державні потреби та виконувати важливі функції в суспільстві, вона потребує належного правового впорядкування, що й зумовлює формування в Україні законодавства про державні закупівлі як спеціального відгалуження (напрямку) господарського законодавства. Це спеціальне законодавство має свій об'єкт регулювання – діяльність щодо закупівлі товарів, робіт, послуг, який (об'єкт регулювання) мусить бути чітко окреслений за змістом, колом осіб, умовами функціонування та юридичною термінологією.

### **1.3. Джерела правового регулювання державних закупівель**

Законодавче забезпечення державних закупівель повинно визначати особливості механізму функціонування всіх учасників такої процедури, встановлювати чіткі правила безпосереднього її здійснення, сприяти окресленню правових та економічних засад реалізації процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Українські дослідники В. Колотій, В. Пила, О. Шатковський зазначають, що важливою характеристикою розвитку нормативної бази будь-якої країни, економіка якої орієнтується на принципи вільного ринку, є стан правових норм організації державних закупівель товарів, робіт і послуг. Обов'язковість існування таких норм визначається тим, що при державних закупівлях власником коштів платників податків є держава, а розпоряджатися ними, використовувати їх повинні чиновники [280, с. 29].

На думку зазначених науковців, з якою важко не погодитися, конкурентна боротьба за державні контракти має приводити до зниження закупівельних цін та підвищення якості товарів, робіт і послуг. Державні закупівлі за всіх часів були також важливим стимулом розвитку національного виробництва. Проте досягнення переваг конкуренції і стимулювання розвитку національного виробництва можливі тільки за вдосконаленої організації процесу державних закупівель на відповідній законодавчій базі.

Дослідження проблем розвитку законодавства України в сфері державних закупівель в умовах ринкової економіки та шляхів їх вирішення, потребує застосування історичного методу пізнання з метою формування адекватних засад правового регулювання відносин, що досліджуються на сучасному етапі. Регламентация процедур державних закупівель, як і саме поняття «державні закупівлі», є відносно новими для законодавства України, проте аналогічні процедури були відомі досить давно. Питання розвитку законодавства про державне замовлення як «предтечі» законодавства про державні закупівлі нами докладно досліджувалося у підрозділі 1.2 цієї роботи. У цьому зв'язку, в даному підрозділі дослідження вважаємо за доцільне розглянути процес формування законодавства про закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти.

Не зважаючи на певне врегулювання процесу державних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в період 1991–1996 років процеси приєднання України до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (далі – ГАТТ) та Світової організації торгівлі (далі – СОТ), а також підвищення ефективності використання коштів, що витрачаються на державні закупівлі, стало спонукальним мотивом для початку роботи над проектом Закону України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти» [46; 82].

Вказаний законопроект був спрямований на врегулювання процедур закупівель шляхом створення широкого конкурентного середовища на ринку державних закупівель, забезпечення прозорості та справедливості конкурсних процедур і розроблений на основі Типового Закону комісії ООН з права

міжнародної торгівлі, Директив Європейського співтовариства по поставкам продукції, виконанню робіт, наданню послуг [326, с. 22].

Закон України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти» було прийнято Верховною Радою 22 лютого 2000 року. Він врегулював процедури закупівель протягом восьми років, проте однією із підстав щодо необхідності змін у правовому регулюванні цього питання стало рішення Уряду стосовно інтеграції в Європейські економічні структури та членства у Світовій організації торгівлі. Головною умовою для реалізації цих намірів стало приведення внутрішнього законодавства України, у тому числі і з питань державних закупівель, у відповідність до норм і правил міжнародної торгівлі. З огляду на це 20 березня 2008 року Верховна Рада України приймає Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів робіт і послуг за державні кошти» [170]. Пунктом 2 прикінцевих положень вказаного Закону було надано доручення Кабінету Міністрів України затвердити Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти на основі тексту Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» в редакції, що діяла станом на 17 листопада 2004 року, за винятком тих положень, які суперечать вимогам СОТ.

28 березня 2008 року Кабінет Міністрів України Постановою № 274 затверджує Положення «Про здійснення закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти» [242] (далі – Постанова № 274), проте зазначена Постанова втратила чинність, у зв'язку із прийняттям Кабінетом Міністрів України 17 жовтня 2008 року Постанови № 921 «Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (далі – Постанова № 921). Слід звернути увагу, що Постанова № 274 порівняно з Постановою № 921 визначала, що: закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється винятково у безпосередніх виробників товарів, виконавців робіт і послуг або їх офіційних представників; загальні умови здійснення закупівлі, доповнені вимогою, відповідно до якого голова, заступник голови і секретар тендерного комітету повинні одержати документ про проходження навчання (підвищення кваліфікації) у сфері закупівель у порядку, установленому

уповноваженим органом; факт ненадання учасником документального підтвердження того, що він є виробником товарів, виконавцем робіт і послуг або його офіційним представником, є однією із підстав для замовника щодо відхилення тендерної пропозиції; торги відміняються замовником і у випадку, коли до оцінки допущені тендерні пропозиції менш чим двох учасників [9].

Крім того, слід звернути увагу на п. 2 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» від 18 грудня 2008 року № 694-VI (далі – Закон № 694-VI) [172]. У ньому зазначено: тимчасово, до 1 січня 2011 року, встановити, що закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти здійснюється у вітчизняних виробників цих товарів, робіт і послуг (юридичних та фізичних осіб), крім товарів, які не виробляються в Україні. Таким чином, можна зробити висновок, що п. 2 Прикінцевих положень Закону містить обмеження щодо кола продавців. Продавцями можуть бути лише вітчизняні виробники, а не вітчизняні допускаються у випадку, коли необхідний товар, робота чи послуга не виробляються (не надаються) в Україні. Положення Закону розповсюджуються лише на випадки, коли закуповуються товари, роботи, послуги на умовах, що відповідно до чинного законодавства України вимагають проведення торгів та не стосуються вітчизняних чи іноземних товарів, робіт і послуг, очікувана вартість яких на рік становить менше 100 тис. грн. [156]

Окремо слід вказати, що Кабінет Міністрів України щорічно формує проект державного замовлення на поточний рік, який затверджується відповідною постановою [191; 189; 188]. Вказані нормативно-правові акти можна визначити як окрему ланку господарського законодавства України у сфері державних закупівель. Законодавець, розуміючи, що відсутність спеціального закону, який би врегулював таку надзвичайно важливу для держави сферу економіки, призводить до ускладнення здійснення процедури закупівель за державні кошти та зловживання у цій сфері, на виконання вимог Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні

кошти», 1 червня 2010 року приймає Закон України «Про здійснення державних закупівель».

На нашу думку, окрім вказаного, необхідність законодавчого забезпечення процедури державних закупівель обумовлюється також наступним:

1. Рішенням Конституційного Суду України від 9 жовтня 2008 року у справі № 22-рп/2008 [285] про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців.

У п. 3.3 мотивувальної частини вказаного Рішення Конституційний Суд України встановив, що дозволяючи врегульовувати порядок здійснення державних закупівель підзаконним актом – постановою Уряду України, Верховна Рада України делегує «власні, визначені Конституцією України, повноваження щодо встановлення правил конкуренції у сфері здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти Кабінету Міністрів України. Проте права делегування законодавчої функції парламентом іншому органу влади Конституцією України не передбачено. У цьому випадку Верховна Рада України порушила вимоги частини другої статті 19 Конституції України».

Відтак, з метою дотримання конституційних приписів і врахування правової позиції Конституційного Суду України, порядок та умови здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг мають встановлюватися виключно законом про державні закупівлі.

2. Вступом України 16 травня 2008 року до СОТ. З огляду на це Україна взяла на себе зобов'язання, які є невід'ємною частиною Протоколу про вступ України до СОТ [268], щодо гармонізації законодавства України з правилами СОТ, в тому числі стосовно Угоди СОТ від 15 квітня 1994 року «Про державні закупівлі», яка є універсальним міжнародним договором, сторонами якого є держави з різними конституційними моделями.

3. Членством України у Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) з 24 жовтня 1945 року в складі СРСР як Української Радянської Соціалістичної Республіки. Комісія ООН по праву міжнародної торгівлі – ЮНСІТРАЛ (від англ. United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL), яка є

допоміжним органом Генеральної Асамблеї ООН, 30 травня 1997 року прийняла Типовий закон ЮНСІТРАЛ «Про закупівлю товарів (робіт) і послуг»[16], який має рекомендаційний характер, проте покликаний бути взірцем для кожної держави задля об'єктивної оцінки своїх законів і практики у сфері державних закупівель, а також приведення їх у відповідність до сучасних вимог чи формування нового законодавства у цій сфері.

4. Необхідністю адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Зближення законодавства України із законодавством ЄС відповідно до ст. 51 УПС [270] є важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною і ЄС. В Указі Президента України від 11 червня 1998 року «Про затвердження Стратегії інтеграції України в Європейський Союз» [230] зазначено, що зближення законодавства відбуватиметься шляхом адаптації законодавства України до законодавства ЄС. У Постанові Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [245] в ст. 2 вказано, що адаптація законодавства включає три етапи, завершальним з яких є підготовка розширеної програми гармонізації законодавства України із законодавством ЄС в пріоритетних сферах, однією із яких є державні закупівлі.

Як вважають фахівці, реалізація норм Закону дозволить встановити порядок здійснення державних закупівель згідно із загальновизнаними міжнародними принципами державних закупівель, відновити конкурентне середовище у сфері державних закупівель, підвищити прозорість процедур закупівель та досягти оптимального і раціонального використання державних коштів, а також запобігти можливим зловживанням у цій сфері [163]. Не зважаючи на останні позитивні зміни у правовому регулюванні процедури державних закупівель в Україні законодавець не вирішив усіх правових проблем, що існують у цій сфері. Можна стверджувати, що чинному законодавству України, яке встановлює основні принципи та механізми державних закупівель, властиві як значні прогалини, так і колізії між правовими нормами, не досягнуто також необхідної узгодженості між нормативними актами законодавства загальної дії та спеціального (відомчого) законодавства.

Проблема удосконалення законодавства про державні закупівлі є одним із аспектів актуальної проблеми систематизації господарського законодавства України. Частково науково-теоретична розробка даної проблематики здійснювалася у вітчизняній юридичній літературі [288; 312; 153; 40; 86; 94; 149] проте в науковій господарсько-правовій науці дана проблема взагалі недосліджена і потребує ґрунтовного аналізу. Вказане обумовлює необхідність визначення можливих шляхів систематизації законодавства України про державні закупівлі, аналіз доцільності внесення змін та доповнень до Закону України «Про здійснення державних закупівель» та врахування зарубіжного досвіду у вітчизняному законодавстві щодо закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти, а саме: адаптацію законодавства України про державні закупівлі до законодавства ЄС.

З метою усунення хаотичності у розробці й прийнятті нормативно-правових актів, що регулюють процедуру державних закупівель, вважаємо за необхідне розробити концепцію системи законодавства України, що регулює правовідносини у сфері державних закупівель.

Систему законодавства України про закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти становлять:

1) *Конституція України*, зокрема ст.95. відповідно до неї бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету. Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені [98];

2) *Кодифіковані законодавчі акти*: Господарський кодекс України (ст. ст. 12, 13, 36, 75, 179, 181, 183, 187 тощо), який визначає основні засади господарювання, правовий статус суб'єктів господарювання, регулює порядок укладення, виконання, зміни, розірвання господарських договорів, містить норми, що регулюють питання державного замовлення тощо; Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) [320], який визначає правовий статус фізичних та юридичних осіб, містить загальні норми

про зобов'язання та є базовим нормативно-правовим актом при регулюванні багатьох видів правовідносин; Бюджетний кодекс України (далі – БК України) [32], який визначає правові засади функціонування бюджетної системи, відносини між розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, засади здійснення бюджетного контролю тощо; Кодекс України про адміністративні правопорушення [96]; Кримінальний кодекс України [101], що встановлює відповідальність за порушення законодавства в сфері державних закупівель; Податковий кодекс України [151], який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

3) *некодифіковані нормативні акти*, які в свою чергу можна розподілити, на *нормативні акти загальної та спеціальної дії*. До нормативно-правовий актів загальної дії слід віднести Закон України «Про державний бюджет» [190; 194]; до спеціальних нормативних актів, зокрема: Закон України «Про здійснення державних закупівель»; Закон України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб»; Закон України від 5 лютого 2004 року № 1462-IV «Про Загальнодержавну програму створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням» [210] тощо;

4) *Постанови Верховної Ради України*, зокрема: Постанова від 11 грудня 2008 року № 653-VI «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про державне оборонне замовлення» [266], «Про Заяву Верховної Ради України з приводу законодавчого врегулювання умов та процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні» № 1252-V від 4 вересня 2007 року [240], «Про закупівлю мазуту» № 1 від 9 січня 2009 року [214];

5) *Укази Президента України*: від 18 січня 1996 року № 62/96 «Про задоволення державних і регіональних потреб у сільськогосподарській продукції на

1996 рік»; від 12 липень 2007 року № 642/2007 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 липня 2007 року «Про заходи щодо підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти»» [272]; від 18 січня 1995 року № 62/95 «Про державний контракт на 1995 рік» [196] та ін.);

*б) Постанови Кабінету Міністрів України:*

– *спрямовані на регулювання всіх правовідносин у сфері державних закупівель як таких.* Вони мають загальну дію і поширюються на всіх учасників процедури державних закупівель (Постанова Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на поставку продукції для державних потреб на 1998 рік» № 428 від 2 квітня 1998 року; Постанова Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб на 2002 рік» № 261 від 6 березня 2002 року [187]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2009 році» № 384 від 22 квітня 2009 року [188] тощо);

– *спрямовані на врегулювання процедури державних закупівель як окремих видів товарів, робіт, послуг, так і окремими категоріями замовників* (Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2005 року № 999 «Про особливості закупівлі Фондом соціального страхування з питань тимчасової втрати працездатності санаторно-курортних послуг на 2006 року» [260] тощо);

*7) Відомчі нормативно-правові акти:*

– *накази Міністерства економіки України:* Наказ Міністерства економіки України від 27 липня 2001 року № 157 «Про організацію роботи постійного тендерного комітету Міністерства економіки України» [254]; Наказ Міністерства економіки України від 16 вересня 2009 року № 1018 «Про внесення змін до обсягів державного замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2009 році» [177] тощо;

– *накази Міністерства економічного розвитку та торгівлі* (далі – Мінекономрозвитку України): Наказ Мінекономрозвитку України від 19 жовтня 2011 року № 155 «Про здійснення моніторингу державних закупівель» [243]; Наказ

Мінекономрозвитку України від 12 грудня 2011 року № 325 «Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі» [178]; Наказ Мінекономрозвитку України від 19 жовтня 2011 року № 155 «Про внесення змін до наказу Міністерства економіки України від 26 липня 2010 року № 922 «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» [174];

– *накази інших міністерств*: Наказ Міністерства палива та енергетики України «Про окремі питання організації та проведення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 575 від 25 листопада 2008 року» [252] тощо;

Сюди ж можна віднести і розпорядчі акти органів державної влади і місцевого самоврядування, що приймаються для забезпечення проведення процедур закупівель в цих органах. Наприклад, розпорядження Миколаївської обласної державної адміністрації № 378-р від 12 жовтня 2010 року «Про створення комітету з конкурсних торгів обласної державної адміністрації по закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти».

8) *Локальні нормативні акти*. До цієї групи належать установчі та внутрішні документи учасників господарських відносин, які вступають в процедури закупівель, наприклад Положення про договірну роботу на підприємстві, Положення про тендерний комітет замовника, документація системи управління якістю.

На підставі викладеної системи законодавства України про державні закупівлі можна зробити висновок, що розмежування загального і спеціального в правовому регулюванні правовідносин у сфері державних закупівель має два аспекти: 1) *за сферою дії* законодавство України, що врегульовує вказані правовідносини, можна розмежувати на: загальне законодавство у сфері державних закупівель, яке визначає загальноправові і економічні засади вказаної процедури; спеціальне законодавство у сфері державних закупівель, яке врегульовує специфіку здійснення державних закупівель у окремих сферах господарювання; 2) *за колом осіб* законодавство України в сфері державних закупівель розмежовується на: законодавство загальної дії, яке поширюється на всіх осіб, що з'являються в сфері державних закупівель.

Слід зазначити, що не зважаючи на коротку історію існування Закону України «Про здійснення державних закупівель», його норми вже потребують внесення відповідних змін і доповнень з метою встановлення належних правових та економічних засад здійснення процедур державних закупівель для забезпечення реального дотримання сучасних принципів державних закупівель та подальшої гармонізації національного законодавства щодо державних закупівель з нормами аналогічного міжнародного законодавства.

Так, ч. 7, 8 ст.1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» в якості забезпечення виконання договору про закупівлю та забезпечення пропозиції конкурсних торгів визначає такі види забезпечення виконання зобов'язань, такі, як: порука, гарантія, застава, завдаток, депозит. Проте ст. 546 ЦК України, ч. 2 ст. 199, ст. 200 ГК України вміщують також інші види забезпечення, які впливають на належне виконання сторонами прийнятих на себе зобов'язань та можуть бути реалізовані у вказаних правовідносинах.

З огляду на це пропонуємо:

1) внести зміни до ч.7 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель», виклавши її в наступній редакції:

«забезпечення виконання договору про закупівлю – надання учасником замовнику гарантій виконання своїх зобов'язань за договором про закупівлю, включаючи види забезпечення, передбачені ст. 546 ЦК України, ст. 199, ст. 200 ГК України».

2) внести зміни до ч. 8 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель», виклавши її в наступній редакції:

«забезпечення пропозиції конкурсних торгів – надання учасником замовнику гарантій виконання своїх зобов'язань у зв'язку з поданням пропозиції конкурсних торгів, у тому числі види забезпечення, передбачені ст. 546 ЦК України, ст. 199, ст. 200 ГК України».

Стаття 14 Закону визначає порядок подання інформації під час проведення процедури закупівлі, проте недоліком слід визнати відсутність конкретизації стосовно виду інформації, яка підлягає поданню.

Частина 4 ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» встановлює, що документи, не передбачені законодавством для учасників або учасників попередньої кваліфікації – фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб – підприємців, не подаються ними у складі пропозиції конкурсних торгів або кваліфікаційної пропозиції та не вимагаються під час проведення переговорів з учасником (у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника). Вважаємо за доцільне поширити дію цієї норми й на інших учасників закупівель з метою усунення дискримінації окремих категорій учасників шляхом викладення вказаної норми у наступній редакції:

«Документи, що не передбачені законодавством для учасників або учасників попередньої кваліфікації, не подаються ними у складі пропозиції конкурсних торгів або кваліфікаційної пропозиції та не вимагаються під час проведення переговорів з учасником (у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника)».

Вважаємо, що ч. 3 ст. 17 Закону, яка врегульовує порядок надання інформації про відхилення пропозиції конкурсних торгів, кваліфікаційної або цінової пропозиції, потребує уточнення в частині визначення органу, який має інформувати учасника про відхилення вказаних пропозицій.

На нашу думку, належна реалізація норм Закону України «Про здійснення державних закупівель» дасть змогу установити порядок здійснення державних закупівель згідно із загальновизнаними міжнародними принципами, відновити конкурентне середовище у сфері державних закупівель, підвищити прозорість вказаної процедури та досягти оптимального і раціонального використання державних коштів, а також запобігти можливим зловживанням у цій сфері лише за умови належного нормативно-правового закріплення та врегулювання процедури закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти.

Нормативно-правовими актами, що регламентують здійснення державних закупівель у масштабах міжнародної торгівлі, є: Типовий Закон про закупівлі товарів (робіт) і послуг, розроблений Комісією Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі UNCITRAL (далі – Типовий Закон ЮНСІТРАЛ) та прийнятий в 1994 році зі змінами [306]. Типовий Закон ЮНСІТРАЛ був створений

для надання допомоги країнам у реформуванні й удосконаленні своїх законів щодо процедур закупівель; Угода GPA (General Procurement Agreement) про державні закупівлі Світової організації торгівлі, прийнята у квітні 1994 року [7]. Доцільно нагадати, що 5 лютого 2007 року на засіданні Генеральної Ради СОТ Україну було прийнято до цієї організації. Зазначені джерела міжнародного законодавства тісно між собою пов'язані та незважаючи на свій наднаціональний характер є водночас джерелами законодавства про державні закупівлі більшості країн світу [280, с.49].

Відповідно до ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та їх державами-членами (далі – УПС) [313] та згідно з положеннями розділу V Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, державні закупівлі належать до пріоритетної сфери, в якій здійснюється адаптація законодавства України до Законодавства ЄС, що є передумовою інтеграції України до ЄС. Тому у рамках цього дослідження важливо визначити ті джерела, на основі та з урахуванням яких здійснюється розробка законодавства України про державні закупівлі. Питання адаптації ґрунтуються на необхідності забезпечення відповідності законодавства України в цій сфері законодавству ЄС, що витікає із Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, інших міжнародних договорів, які обумовлюють співробітництво України і ЄС, розвиток національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством ЄС та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів актів законодавства, створення правової бази для інтеграції України в ЄС.

28 січня 2002 року Кабінет Міністрів України Розпорядженням № 34-р затвердив План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України в Європейський Союз в 2002 році [238]. 30 квітня 2002 року Президент України звернувся до Верховної Ради України з посланням «Європейський вибір. Концептуальні основи стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки» [72], в якому визначив стратегічні пріоритети, етапи і напрями соціально-економічних та інституційних перетворень з метою створення умов для

повноправного членства в ЄС. Зокрема, на період з 2002 року по 2007 рік було призначено приведення законодавства України у відповідність з вимогами законодавства ЄС в пріоритетних сферах. 14 червня 2002 року Кабінет Міністрів України затвердив «Концепцію державної програми економічного і соціального розвитку на 2003 рік» [247], якою передбачено практичні кроки у напрямі європейської інтеграції, серед яких – адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу і угод СОТ.

Як наголошується в Концепції загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженій Законом України від 21 листопада 2002 року «Про концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС» [248], «адаптація законодавства України до законодавства ЄС – це поетапне прийняття і впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням основних положень законодавства ЄС».

Сприяти процесу адаптації покликана також затверджена Законом України від 18 березня 2004 року «Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», якою передбачено, що проекти нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які за предметом правового регулювання належать до сфер правовідносин, у яких регулюються правом Європейського Союзу, підлягають експертизі на відповідність *acquis communautaire*. У межах ЄС створено всеохоплюючу детальну регулятивну базу для державних закупівель. Як зазначає І.В. Влялько, систему норм права ЄС про державні закупівлі становлять: 1) принципи, визначені в Договорі про заснування ЄС, які можуть застосовуватися до державних закупівель: заборони дискримінації за національною належністю; вільного руху товарів; права на заснування та економічну діяльність; свободи надання послуг; 2) принципи, сформовані прецедентним правом Суду ЄС, зокрема – принцип рівного ставлення до учасників тендера; 3) Директиви та Регламенти ЄС про державні закупівлі [40]. Вважаємо за необхідне детальніше розглянути основоположні

Директиви ЄС з огляду на їх важливість для подальшої адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

На сьогодні базові Директиви ЄС про державні закупівлі визначають сферу дії права Європейського Співтовариства в даній галузі і розповсюджуються на: громадські поставки (Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 року [67], координуюча процедури надання права на виконання державних контрактів поставки); громадські роботи (Директива Ради 93/37/ЄЕС від 14 червня 1993 року [68] про координацію процедури надання права на виконання контрактів на публічні роботи). Так, Директива Ради 93/38/ЄЕС від 14 червня 1993 року [69], що координує процедури замовлень для підприємств, які працюють у сфері водопостачання, енергетики, транспорту і телекомунікацій, розширює дію положень Директив 93/36 і 93/37 на вказані сфери і на відміну від них може поширюватися і на підприємства приватного сектору; громадські послуги (Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 року [66], пов'язана з координацією процедури укладання державних контрактів на надання послуг); оскарження (Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 грудня 1989 року про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт; Директива 92/13 ЄС від 22 лютого 1992 року про узгодження законів, правил і адміністративних розпоряджень, пов'язаних із застосуванням норм Співтовариства до процедур замовлення відповідних замовників, які діють у сфері водо- і енергопостачання, транспорту і телекомунікацій) [337].

На рівні Співтовариства були визначені конкретні заходи для контролю якості й сертифікації продукції. Крім того, була запроваджена обов'язкова публікація повідомлень про всі тендери з державних закупівель на європейському рівні в офіційному віснику ЄС. Будь-яка інформація про наявність тендерів може бути оперативно отримана через електронну систему бази даних (Tender Electronics Daily). Таким чином, законодавчо забезпечується рівність підприємств ЄС та рівні умови конкуренції між ними [70].

Пакет нових директив у сфері державних закупівель, схвалених у 2004 році Європейським парламентом і Радою міністрів ЄС, допоможе спростити та модернізувати процедури постачання. Зокрема, йдеться про положення, які регулюють питання електронних торгів і на яких ґрунтується система конкурентних торгів та ведення переговорів на них. Вимоги деяких положень, що вважалися надмірно жорсткими, планується послабити, а три директиви, які регламентують питання постачань, послуг і робіт, мають бути зведені в один внутрішньо узгоджений текст. Директива № 2004/18/ЄС[65] ще не імплементована в усіх державах-членах. Передбачається що вона має замінити Директиви № 93/36/ЄС, № 93/37/ЄС, та № 92/50 у 2006 році. Проте, як вказують фахівці, адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу за напрямом «закупівля товарів, робіт і послуг» в цілому відповідає *acquis communautaire* [312, с. 45].

Проведене дослідження законодавства України про закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти дає змогу зробити висновок про те, що одним із найважливіших чинників належного розвитку вказаної процедури, зважаючи на її велике соціально-економічне значення для нормального існування економіки країни, є розвиток нормативної бази, яка б відповідала змісту та завданням цього сегменту економіки і забезпечувала задоволення інтересів всіх її учасників.

#### **1.4. Державне регулювання та контроль у сфері закупівель**

Механізм проведення процедур закупівель має бути одним із ключових елементів підвищення ефективності державної економічної політики та базуватися, зокрема, на засадах добросовісної конкуренції, відкритості й прозорості, недискримінації учасників, об'єктивності і неупередженості оцінки тендерних пропозицій та водночас запобігати проявам корупції у сфері державних закупівель.

Проте всі учасники на ринку державних закупівель відзначають неефективність вказаної системи через недосконалість законодавчої бази, неефективність роботи Уповноваженого органу, що призводить до корупційних дій у сфері закупівель [145, с. 93].

Боротьба з корупційними діями в сфері державних закупівель потребує комплексного підходу. З цією метою практикою вироблено чотири групи методів, які підтвердили свою дієвість: 1) психологічні методи, що дають змогу впливати на основну причину правопорушень – прагнення до незаконного збагачення за рахунок державних коштів; 2) технічні методи, які виключають або мінімізують вірогідність змови представників замовника та учасників процедур закупівель; 3) репресивні методи, які передбачають настання юридичної відповідальності за вчинення протиправних діянь; 4) регламентаційні методи (фактично господарсько-правові методи), які забезпечують механізм регулювання та контролю за дотриманням законодавчих приписів у цій сфері [319, с. 145].

Слід вказати, що в Законі України «Про здійснення державних закупівель» при визначенні напрямів та меж впливу держави у вказаній сфері, використовується термін «регулювання та контроль», в той час як раніше застосовувався термін «нагляд (контроль) у сфері закупівель» [216; 242; 223; 241]. Зрозуміло, що контроль у сфері державних закупівель є невід'ємною складовою механізму боротьби з правопорушеннями при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Саме це, на нашу думку, і обумовлює наявність такого напрямку державного втручання у закупівельний процес. Крім того, контроль є правовою формою державного управління економікою, що врегульовано ст. 19 ГК України, яка визначає загальні засади державного контролю за господарською діяльністю, в тому числі його напрями (сфери). Правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності також визначені в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V [257].

Детальний аналіз та порівняння понять «регулювання», «контроль» і «нагляд» виходить за межі цього дослідження, проте не торкнутися дискусії, яка існує у

науковій юридичній літературі з цього питання, було б недоречно. З цього приводу слід зазначити, що думки дослідників щодо змістовного наповнення вищевказаних категорій та їх співвідношення не є одноставними. Вчені визначають контроль як специфічний різновид юридичного процесу [30, с. 69-70], як правову форму діяльності [54], як функцію компетентних державних органів [11, с. 57-58], як правову форму державного управління [36], як правову форму державного регулювання економіки [332]. В.С. Щербина звертає увагу на те, що в господарському законодавстві не проводиться чіткого розмежування категорій «контроль» і «нагляд». У деяких наукових працях представників різних галузей права, терміни «контроль» і «нагляд» вживаються в якості ідентичних категорій [305, с. 48-49]. На думку В.Ю. Кобринського, з якою ми погоджуємося, контроль від нагляду відрізняється тим, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності [94, с. 10]. В свою чергу, С.Г. Братель, аналізуючи співвідношення понять контролю і нагляду, робить висновок, що контроль щодо нагляду є ширшим (родовим) поняттям, тобто нагляд можна розглядати як елемент контролю або як контроль, звужений стосовно сфери свого застосування. Нагляд має більш вузьку сферу застосування, тому в діючому законодавстві спостерігається тенденція заміни терміна «нагляд» на термін «контроль», а не навпаки [27, с. 11].

З урахуванням вищезазначеного стає зрозумілою позиція законотворця щодо заміни в законодавстві з питань закупівель поняття «нагляд (контроль)» на «регулювання та контроль». Проте, на нашу думку, вживання терміна «контроль» в Законі України «Про здійснення державних закупівель» щодо деяких органів, зокрема центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, видається не зовсім логічним, оскільки вказаний орган здійснює збирання, оброблення, аналіз, накопичення та систематизацію інформації, не здійснюючи при цьому перевірок та не втручаючись у діяльність учасників відносин в сфері державних закупівель. Разом із тим виходячи з розуміння контролю як

ширшого (родового) поняття щодо нагляду, з таким законодавчим формулюванням можна погодитись.

На думку В.В. Зубара, контроль за системою державних закупівель – це впорядкований і безперервний процес обробки інформації, що надходить, на всіх етапах проведення закупівель для виявлення відхилень між плановими і фактичними величинами показників, а також аналіз цих відхилень з метою виявлення причин їх виникнення [86, с. 138]. На наш погляд, таке визначення є дещо звуженим. Зміст контролю у сфері закупівель полягає у визначенні компетентними органами відповідності фактичних дій учасників державно-закупівельних відносин законодавчо встановленим правилам, а також виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів, вжиття заходів щодо їх усунення, в тому числі шляхом застосування відповідних санкцій.

Контроль у сфері закупівель можна розподілити на зовнішній, який здійснюють незалежні щодо підконтрольного суб'єкта органи, і внутрішній (внутрішньогосподарський), який проводиться в межах однієї організації або галузі силами їх структурних підрозділів чи працівників. Залежно від часу проведення визначають попередній, поточний і подальший контроль. Слід зазначити, що у країнах ЄС найбільша увага приділяється заходам попереднього і поточного контролю, який проводиться на етапах планування та проведення процедур закупівель. Подальший контроль здійснюється після проведення процедур закупівель. В Україні переважає подальший контроль у формі ревізій і перевірок. Як зазначає Г.І. Пінькас, частка попереднього контролю є незначною через відсутність загального законодавчого визначення сутності й процедур внутрішнього фінансового контролю, функціонування якого має забезпечувати керівник розпорядника бюджетних коштів [148, с. 65].

Окремо слід звернути увагу на громадський контроль у сфері закупівель відповідно до ст. 9 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Вказана форма контролю забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню згідно вимогам Закону. Науковці досліджують також інші способи здійснення громадського контролю. Так,

Н.Б. Ткаченко та Ю.М. Уманців вказують на необхідність контролю з боку громадськості за витратами під час закупівель шляхом упровадження постійно діючої системи вибіркового аудиторських перевірок і оприлюднення їхніх результатів [309, с. 86].

Пункт 1 ст. 9 Закон України «Про здійснення державних закупівель» встановлює в якості основної гарантії громадського контролю у цій сфері – вільний доступ до закупівельної інформації [318]. Мова іде про можливість отримання інформації із веб-порталу «Державні закупівлі» та офіційного інформаційного бюлетеня «Вісник державних закупівель». За даними Мінекономрозвитку станом на жовтень 2012 року кількість користувачів порталу складає: 22023 замовники, які оприлюднюють інформацію про проведення державних закупівель; 15620 організацій, які користуються функцією «Кабінет замовника»; 133148 осіб, які користуються веб-порталом для пошуку інформації [50]. При цьому п. 4 зазначеної статті фактично передбачає ще один спосіб громадського контролю – залучення громадськості до процесів прийняття рішень у сфері державних закупівель. Проте аналіз зазначених норм вказує на обмеженість (звуженість) форм такого контролю. Закон передбачає лише право присутності представників масової інформації під час розкриття пропозицій конкурсних торгів на засіданні комітету з конкурсних торгів. З метою економії державних коштів та забезпечення вимог Закону щодо громадського контролю у сфері державних закупівель станом на 1 вересня 2012 року на ринку державних закупівель працює 3 національних та 10 регіональних моніторингових компаній. Та активно працює так звана громадська коаліція яка об'єднує близько 60 неурядових організацій, журналістів та бізнес-асоціацій. Вказані суб'єкти громадського контролю застосовують чотири методики моніторингу державних закупівель, що дозволило їх зекономити близько 3 млрд грн. [318].

Удосконалення процедури регулювання і контролю у сфері державних закупівель має відбуватися в постійній динаміці, а сам контроль – відповідати умовам сьогодення і виступати одним із базових елементів боротьби з «тіньовою» економікою та фінансовим шахрайством задля забезпечення прозорості,

конкурентності та дієвості процедури держзакупівель, що є важливим фактором ефективного функціонування системи державних закупівель в Україні [119].

З огляду на викладене головною метою державного регулювання і контролю у сфері державних закупівель слід визнати створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у ній, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів при розвитку прозорості та відкритості організації процесу закупівель.

Закон України «Про здійснення державних закупівель» визначає, що державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснює Уповноважений орган та інші органи відповідно до їх компетенції (ч. 1 ст. 7). Уповноваженим органом виступає Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку України). Проте згідно з ч. 3 ст. 7 Закону Мінекономрозвитку України здійснює виключно регулювання та координацію у сфері закупівель у межах повноважень, визначених Законом, що доводить аналіз функцій Мінекономрозвитку України. З огляду на це між ч. 1 та ч. 3 вказаної статті ми спостерігаємо так званий «конфлікт норм» в частині контрольних функцій Уповноваженого органу. З огляду на це пропонуємо внести зміни до ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель»:

1) ч. 1 ст. 7 Закону викласти в наступній редакції:

«Державне регулювання та координацію у сфері закупівель здійснює Уповноважений орган, контроль у сфері закупівель здійснюють інші органи відповідно до їх компетенції у межах повноважень, визначених цим Законом та іншими нормативними актами»;

2) ч. 3 ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель» - виключити.

Правовий статус Мінекономрозвитку України визначено Положенням «Про Міністерство економічного розвитку та торгівлі», затвердженим Указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011 (далі – Положення № 634/2011) [250], відповідно до якого Мінекономрозвитку України є центральним органом виконавчої

влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінекономрозвитку України є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель.

Стаття 8 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визначає функції та права Мінекономрозвитку України у сфері здійснення державних закупівель. Крім того, згідно з Положенням № 634/2011 Мінекономрозвитку України в сфері державних закупівель відповідно до покладених на нього завдань: формує та реалізовує державну політику у сфері державних закупівель; надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель; здійснює в установленому порядку погодження застосування процедури закупівлі в одного учасника (п. 4).

Відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19 жовтня 2011 року № 155 «Про здійснення моніторингу державних закупівель» (далі – Наказ № 155) Мінекономрозвитку з метою забезпечення додержання замовниками законодавства у сфері державних закупівель та ефективного і раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії при здійсненні державних закупівель здійснює вказаний моніторинг.

На підставі п. 1.4 Наказу № 155 Мінекономрозвитку має право здійснювати такі види моніторингу: *за обґрунтованим зверненням* замовника у формі листа щодо здійснення моніторингу закупівлі. До листа обов'язково повинні надаватися документи, перелік яких вміщено у п. 2.3 Наказу № 155. Рішення про прийняття Мінекономрозвитку листа-звернення замовника розміщується на сайті Мінекономрозвитку протягом трьох робочих днів з дня реєстрації листа-звернення в Мінекономрозвитку, з подальшим його надсиланням замовнику поштовим або факсимільним зв'язком протягом двох робочих днів з дня його підписання (п. 2.7). Відповідно до п. 2.9 Наказу № 155 датою початку здійснення моніторингу вважається дата розміщення на сайті листа про прийняття листа-звернення замовника до розгляду; *за власною ініціативою* Мінекономрозвитку систематично аналізує інформацію про закупівлі, що підлягає розміщенню на веб-порталі Мінекономрозвитку у сфері державних закупівель, опублікуванню в офіційному

друкованому виданні з питань державних закупівель та в міжнародному інформаційному виданні з питань державних закупівель, і визначає процедури закупівель, за якими буде здійснений моніторинг закупівель. Рішення щодо здійснення моніторингу закупівлі за цією підставою оформляється листом-повідомленням про здійснення моніторингу закупівлі (далі – лист-повідомлення) та після його підписання уповноваженою особою Мінекономрозвитку розміщується на сайті Мінекономрозвитку з подальшим його надсиланням поштовим або факсимільним зв'язком замовнику, Державній казначейській службі (обслуговуючому банку) протягом двох робочих днів з дня його підписання (п. 3.2).

З огляду на зазначене та враховуючи вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України Мінекономрозвитку України не має правових підстав для здійснення контрольних заходів, у тому числі перевірок у сфері державних закупівель, у зв'язку з невизначеністю в Законі цих функцій Уповноваженого органу.

Закон України «Про здійснення державних закупівель» до органів, які мають право контролю у сфері державних закупівель, відносить центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів - Державну казначейську службу України.

Правове становище Державної казначейської служби України визначено Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 460/2011, який затвердив «Положення про Державну казначейську службу України» (далі – Казначейство України) [200]. Відповідно до п.п. 20 п. 4 Положення у межах повноважень Казначейство України здійснює контроль за закупівлею товарів, робіт і послуг за державні кошти при здійсненні розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів згідно із законодавством. Так, відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» Державна казначейська служба України: до здійснення оплати за договорами про закупівлю перевіряє наявність та відповідність укладеного договору про закупівлю звіту про результати проведення процедури закупівлі та річному плану закупівель, правильність їх оформлення відповідно до законодавства, а також наявність оголошення про проведення процедури закупівлі, повідомлення про

акцепт пропозиції конкурсних торгів (цінової пропозиції, пропозиції за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника), відомостей про рамкову угоду, за якою укладено договір про закупівлю (у разі проведення закупівлі за рамковими угодами), оголошення про результати процедури закупівлі, що були опубліковані в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель та відповідних міжнародних виданнях у випадках, передбачених цим Законом (ч. 4 ст. 7).

Частина 5 ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель» вміщує перелік органів, які також мають право здійснювати контроль у сфері державних закупівель у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України:

1) Рахункова палата України, правовий статус якої визначено Законом України «Про Рахункову палату» № 315/96-ВР від 11 липня 1996 року [271]. Пункт 13 ст. 6 Закону України «Про рахункову палату» визначає, що Рахункова палата відповідно до завдань, передбачених ст. 2, здійснює контроль у сфері державних закупівель.

Виходячи із змісту ст. 2 Закону України «Про рахункову палату» до функцій рахункової палати у сфері закупівель слід віднести наступні: організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності й доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо.

За визначенням фахівців, Рахунковою палатою України під час попереднього вивчення в межах предмету перевірки досліджуються такі питання: 1) наскільки діяльність об'єкта перевірки відповідає вимогам чинного законодавства України у сфері державних закупівель. Стан розроблення та прийняття на їх виконання

документів, необхідних для ефективного здійснення цієї діяльності; 2) розподіл функцій, повноважень та відповідальності на кожному рівні управління об'єкта перевірки в сфері державних закупівель; 3) система звітності та моніторингу діяльності об'єкта перевірки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про результати його діяльності; 4) процедури та заходи щодо забезпечення збереження фінансових та матеріальних ресурсів тощо [52].

2) Державна фінансова інспекція України (далі – Держфінінспекція України), яка відповідно до абз. 2, п.п. 1, п. 4 «Положення про Державну фінансову інспекцію України», затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/2011 (далі – Указ № 499/2011) [314], здійснює державний фінансовий контроль за дотриманням законодавства про державні закупівлі. До 4 травня 2011 року Державна контрольно-ревізійна служба України, правовий статус якої визначався Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу» [201]. 16 жовтня 2012 року назву вказаного Закону було змінено на Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI, який визначає мету діяльно, головні завдання, компетенції та порядок і умови діяльності органу державного фінансового контролю в Україні [176].

При цьому, Держфінінспекція України для виконання покладених на неї завдань, згідно абз. 3 п.п. 5 п. 6 Указу № 499/2011 має право в установленому порядку здійснювати державний фінансовий контроль шляхом проведення перевірки державних закупівель, а також перевіряти в ході державного фінансового контролю грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення процедур закупівель, проводити перевірку фактичної наявності цінностей (п.п. 6 п. 6 Указу № 499/2011). Так, відповідно до «Порядку

проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби», затвердженого Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 26 червня 2007 року № 136 [261], Держфінінспекція України може здійснювати перевірку державних закупівель у плановому та позаплановому порядку. У плановому порядку перевірка державних закупівель проводиться Держфінінспекцією України на підставі Плану контрольно-ревізійної роботи, складання та затвердження якого здійснюється відповідно до вимог Порядку планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 року № 955 [224].

Результати перевірки державних закупівель, проведеної органами Держфінінспекції України, викладаються в акті перевірки (акті перевірки з окремих питань). Складання акта перевірки проходить за процедурами, передбаченими Порядком проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 [225], з урахуванням норм, установлених цим Порядком. Результати перевірки державних закупівель, проведеної органами Держфінінспекції України, можуть бути оскаржені об'єктом контролю.

3) Державна служба статистики України (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики), правове становище якої визначено «Положенням про Державну службу статистики України», затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 396/2011 [202], у межах наданих їй повноважень в сфері державних закупівель, в порядку, передбаченому ст.12 Закону України «Про державну статистику» [203] може збирати, опрацьовувати, аналізувати, поширювати, зберігати, захищати та використовувати статистичну інформацію щодо масових економічних явищ і процесів, які відбуваються в Україні та її регіонах; забезпечувати розроблення, вдосконалення та впровадження системи державних класифікаторів техніко-економічної та соціальної інформації, які використовуються для проведення статистичних спостережень.

Згідно із ст. 13 вказаного Закону Державна статистична служба приймає в межах своєї компетенції рішення з питань статистики, обліку і звітності. Так, відповідно до Наказу від 9 листопада 2011 року № 290 «Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 1-торги (квартальна) «Звіт про проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти»» [235] затвердив форму державного статистичного спостереження та ввів її у дію, починаючи зі звіту за I квартал 2012 року. Державна статистична служба України на підставі Наказу зобов'язана поширити форму державного статистичного спостереження на: Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації – головних розпорядників бюджетних коштів; центральні органи державної влади – головних розпорядників бюджетних коштів, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, розпорядників державних кредитних ресурсів, коштів Національного банку України, Пенсійного фонду України, державних цільових фондів, державних та місцевих фондів, коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду соціального захисту інвалідів;

4) Антимонопольний комітет України. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [166] вказаний орган є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Згідно зі ст. 3 Закону основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель. У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має повноваження, передбачені Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про здійснення державних закупівель» Антимонопольний комітет України є органом оскарження, який здійснює вказані функції з метою неупередженого й ефективного захисту прав та

законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах державної закупівлі, створює постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. Рішення постійно діючої адміністративної колегії приймаються від імені Антимонопольного комітету України. Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель діє у складі трьох державних уповноважених Антимонопольного комітету України. Голова постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України повинен мати вищу юридичну освіту [161]. Рішення органу оскарження набирають чинності з дня їх прийняття та є обов'язковими для виконання замовниками та особами, яких вони стосуються. Рішення органу оскарження може бути оскаржено суб'єктом оскарження чи замовником до суду протягом місячного строку з дня, коли особа дізналася про його прийняття.

За даними Антимонопольного комітету України протягом 2012 року до Комітету надійшло 787 скарг, що на 18,4 відсотка більше показника 2011 року. Сума коштів, що були сплачені до Державного бюджету України за подання скарг, становить 4080 тис. грн, що на 23,3 відсотка перевищує показники 2011 року (3310 тис. грн). У 2012 році порівняно з 2011 роком на 8,4 відсотка зросла кількість проведених засідань Колегії – відповідно з 273 до 296. На засіданнях протягом звітного року прийнято 1440 рішень, що на 32,6 відсотка більше, ніж у попередньому році. Із загальної кількості прийнятих рішень 51 рішення оскаржено до суду, що становить всього 3,5 відсотка від загальної кількості [147; 81].

Одним із способів зменшення в майбутньому кількості порушень з боку замовників є рекомендація щодо моніторингу з їх боку рішень органу оскарження, які розміщуються на веб-порталах Антимонопольного комітету України й Уповноваженого органу з питань державних закупівель та публікуються в офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель. На сьогодні питання забезпечення прозорості та ефективності проведення державних закупівель

є надзвичайно актуальним для України, враховуючи, зокрема, значний щорічний обсяг державних закупівель.

Проведений аналіз компетенції органів, які здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель, дають підстави стверджувати, що чинним Законом України «Про здійснення державних закупівель» здійснено розмежування функцій регулювання, координації та контролю між Мінекономрозвитку України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Рахунковою палатою, Антимонопольним комітетом України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики.

Повноваження органів державної влади, які здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель, породжують питання форм та методів державного регулювання та нагляду у цій сфері, яке є наразі актуальним.

Слід відзначити, що в науці господарського права активно дискутується питання щодо розмежування понять «метод» і «форма» державного регулювання [152, с. 4]. Вказані поняття широко використовуються у наукових дослідженнях при характеристиці державного впливу на відносин господарювання. Однак дослідники звертають увагу на змішування таких понять, що обумовлюється відсутністю єдиних підходів до розуміння їх змісту [310, с. 80]. О. Подцерковний та О. Ломакіна визначають, що метод передує формі. Форму можна надати лише певній конструкції чи предмету, поведінці, чи науковій категорії. У цьому зв'язку, зауважують вони, правомірно виділяти спочатку методи державного впливу на господарські відносини, і лише потім його форми. При цьому одному методу державного впливу на господарські відносини природно можуть відповідати різноманітні форми його відображення [152, с. 5].

Доктрина господарського права визначає, що методами керівництва економікою є способи впливу на певні економічні відносини, які використовуються державними органами господарювання [104, с. 11]. Зокрема професор В.С. Щербина

вказує, що методи державного керівництва економікою – це передбачені законодавством способи впливу держави на поведінку суб'єктів господарювання з метою отримання необхідного для суспільства результату [330, с. 21]. Характерною рисою господарсько-правового методу регулювання представники науки господарського права вбачають взаємозв'язок свободи при здійсненні приватних інтересів з державним владним впливом там, де це продиктовано інтересами держави і суспільства [165, с. 45].

Грунтуючись на викладеному, вище ми приєднуємося до сучасної господарсько-правової концепції розуміння методу правового регулювання, який визначають як застосовувані законодавцем способи правового оформлення господарських відносин відповідно до їх властивостей та цілей правового регулювання, що відображають взаємне становище сторін, порядок прийняття ними юридично значущих рішень, характер юридичної відповідальності у випадку порушення і способи юридичного захисту прав та законних інтересів сторін [330, с. 41].

Будь-яке наукове поняття як явище об'єктивної дійсності повинно бути піддано класифікації з метою сприяння руху певної науки чи галузі з рівня емпіричного накопичення знань на рівень теоретичного синтезу, системного підходу. Юридична наука наводить різні класифікації методів державного регулювання. В.К. Мамутов методи державного регулювання поділяє на: 1) методи прямого впливу (законодавство, цільові субсидії тощо) та 2) побічні методи впливу, спрямовані на створення для промислових компаній умов, сприятливих для господарської діяльності (кредитно-фінансові заходи, оподаткування) [108, с. 12].

Не зважаючи на багаточисельність класифікацій методів державного керівництва, які присутні у наукових дослідженнях, класично, в господарсько-правовій науці, виділяють дві групи методів: адміністративні та економічні. Вказані методи закріплюються нормами права, які встановлюють порядок їх використання та співвідношення між ними.

Під адміністративними методами розуміють вплив на господарську діяльність за допомогою обов'язкових директив, що відображують інтереси всього суспільства [103,

с. 15]. Доктрина господарського права визначає адміністративні методи як способи впливу держави, за яких необхідний суспільству результат досягається шляхом прямого наказу компетентного органу, що підлягає обов'язковому та однозначному виконанню суб'єктом господарювання. Такі методи характеризуються як позитивними, так і негативними ознаками: до позитивних слід віднести їх швидку дію, тобто досягнення необхідного результату через значний проміжок часу; до негативних – неврахування економічних інтересів виконавців [36, с. 22].

Аналіз законодавства України в сфері державних закупівель дає підстави стверджувати, що до адміністративних методів тут слід віднести: встановлення спеціальних строків на різних стадія проведення процедури державних закупівель; встановлення вартісних обмежень щодо закупівель товарів, робіт і послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів; встановлення заборони на регулювання нормативно-правовим актом загальної дії закупівель товарів, робіт і послуг, які у зв'язку з їх спеціальним призначенням становлять державну таємницю, закупівель товарів і послуг, які здійснюються підприємствами оборонно-промислового комплексу та у випадках, коли предметом закупівлі є окремі товари, роботи, послуги; застосування принципу пріоритетності закупівлі товарів, робіт і послуг у вітчизняних виробників або їх представників, дилерів, дистриб'юторів, а у разі, коли товари, роботи і послуги не виробляються (не виконуються, не надаються) на території України, - у виробників товарів, виконавців робіт і надавачів послуг - нерезидентів або їх представників, дилерів, дистриб'юторів.

Таким чином, *адміністративними методами державного регулювання в сфері державних закупівель* слід визнати способи впливу держави, за яких необхідний суспільний результат досягається шляхом прямого наказу компетентного органу, що підлягає обов'язковому та однозначному виконанню учасниками процедури державних закупівель, незалежно від того, вигідне це виконання вказаним особам економічно чи ні. Щодо економічних методів державного керівництва, то, як зазначають фахівці, вони є більш гнучкими і засновані на впливі на матеріальні інтереси суб'єкта господарювання. Це обумовлює надійність дії цих методів. Водночас економічні

методи мають негативний бік – повільність їх дії, тобто результат настає через значний проміжок часу. До економічних методів можна віднести встановлення податкових пільг, державне фінансування суб'єктів господарювання, надання дотацій.

Економічні методи – це такі способи впливу, коли необхідний суспільству результат досягається через економічний інтерес виконавців [36, с. 22]. До економічних методів у сфері державних закупівель можна віднести: державне замовлення; застосування нормативів і лімітів; регулювання цін і тарифів; застосування господарсько-правових санкцій за порушення законодавства про державні закупівлі.

Вказані економічні методи стосовно процесу державних закупівель можна визначити як загальні, тобто такі, що застосовуються і в інших сферах господарювання. До спеціальних економічних методів регулювання державними закупівлями в Україні з огляду на специфіку правового регулювання вказаного сектора економіки можна віднести: забезпечення ефективного використання державних коштів; надання учасником замовнику гарантій виконання своїх зобов'язань за договором про закупівлю, включаючи такі види забезпечення, як порука, гарантія, застава, завдаток; закупівлю товарів, робіт і послуг, ціни (тарифи) на які підлягають державному регулюванню, залежно від методу регулювання здійснюється за цінами (тарифами), які не можуть перевищувати граничних рівнів цін (тарифів) або граничних відхилень від державних фіксованих цін (тарифів), за цінами (тарифами), які дорівнюють державним фіксованим цінам (тарифам), за цінами (тарифами), сформованими відповідно до встановленого законодавством порядку.

З огляду на викладене *економічними методами державного регулювання в сфері державних закупівель* слід визнати способи впливу держави на поведінку учасників процесу державних закупівель, коли суспільно необхідний результат досягається за допомогою стимулювання такої діяльності шляхом встановлення матеріальної заінтересованості вказаних осіб та юридичної відповідальності за результати діяльності в сфері державних закупівель.

У сучасних умовах господарювання держава поєднує економічні й адміністративні методи. При цьому, як зазначає професор О.М. Вінник, домінування тих чи інших методів залежить від стану економіки, надзвичайних обставин, а також завдань, що стоять перед державою щодо вирішення тих чи інших питань суспільного життя [36, с. 23]. Розглядаючи співвідношення адміністративних та економічних методів керівництва господарством, Я.А. Кронрод відзначає, що для адміністративних методів характерні владні відносини і позаекономічний примус. Економічні ж методи орієнтуються на систему економічних стимулів [104, с. 37].

Керівна діяльність держави передбачає використання передусім економічних методів керівництва. Проте було б помилкою вважати, що адміністративні методи взагалі не повинні застосовуватися. Також слід зауважити, що як економічні, так і адміністративні методи керівництва здійснюються у правових рамках. Іноді зустрічається хибне тлумачення співвідношення цих методів керівництва як методів економічних та адміністративно-правових. За такого підходу виходить, що економічні методи не є правовими, а всі правові методи зводяться тільки до адміністративно-правових [104, с. 14]. Зрозуміло, що для державного регулювання державних закупівель на сучасному етапі характерним є поєднання різних методів державного регулювання з перевагою економічних методів, властивих диспозитивному регулюванню. Проте складність відносин державних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти обумовили те, що ці відносини регулюються за допомогою різних методів правового регулювання.

Проведений аналіз компетенції органів державного регулювання та нагляду у сфері державних закупівель доводить, що чинне законодавство, яке врегульовує окреслені питання, є неповним, характеризується наявністю прогалин і невідповідностей.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Під *механізмом державних закупівель* слід розуміти систему економіко-правових заходів, спрямованих на задоволення потреб шляхом проведення конкурентних та неконкурентних процедур.

*Державні закупівлі як соціальний інститут державного регулювання економіки* - це модель поведінки певних членів суспільства, що забезпечує виробництво і розподіл суспільних благ та регулює грошовий обіг, реалізується на засадах формалізації та характеризується наявністю специфічних функцій.

*Мета інституту державних закупівель* – задоволення суспільних потреб у певних благах, упередметнено – у товарах, роботах і послугах.

*Призначенням інституту державних закупівель у суспільстві* є забезпечення фінансування належних обсягів закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти, що обумовлює підвищення основних макроекономічних показників держави.

Державне підприємництво (господарювання) поряд з комерційною функцією виконує функцію формування цивілізованого ринкового середовища, розвитку економіки, що відповідає вимогам економічної безпеки держави. Проте вказана теза випадає із загального контексту господарського законодавства України. Доктрина господарського права, спираючись на норми законодавства (ст. 2 ГК України), визнає органи державної влади та органи місцевого самоврядування учасниками відносин у сфері господарювання, які наділені господарською компетенцією. В науці господарського права обґрунтовано, що виходячи із легального визначення поняття суб'єкта господарювання, яке вміщено у ч. 1 ст. 55 ГК України, суб'єкт господарювання як такий характеризується наявністю певних ознак, проте лише одна ознака відрізняє суб'єктів господарювання від органів державної влади та органів місцевого самоврядування – можливість безпосереднього здійснення господарської діяльності, тобто діяльності у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (ч. 1 ст. 3 ГК України).

Наведені норми чинного господарського законодавства України входять у конфлікт із положеннями новітнього законодавства про адміністративні послуги.

*Основним завданням інституту державних закупівель є забезпечення придбання товарів, робіт і послуг з метою задоволення державних потреб при найбільш ефективній витраті державних коштів. Інститут державних закупівель як елемент державного регулювання економіки виконує ряд функцій, за допомогою яких у суспільстві досягається належний ефект.*

Функції інституту державних закупівель в Україні можна розподілити на два види: 1) основні; 2) факультативні. До основних функцій інституту державних закупівель в Україні слід віднести: *відтворювальну функцію*, яка полягає в задоволенні суспільних потреб у певних благах з метою забезпечення стабільних відтворювальних економічних зв'язків за участю держави; *стимулюючу функцію*, яка реалізується при підтримці та стимулюванні державою національних виробників; *соціальну функцію*, яка спрямована на реалізацію соціально-економічної політики держави; *регулюючу функцію*, яка забезпечує постійність зв'язків між різними галузями виробництва приватного сектора, попитом і споживанням державного сектора, встановлення пропорцій в економіці та безперервність процесу відтворення; регулювання економіки; *контрольну функцію*, яка реалізується при здійсненні контролю (нагляду) з боку спеціально уповноважених центральних органів державної виконавчої влади за процедурою проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. До факультативних функцій можна віднести: *функцію цінового регулювання*, завдяки якій здійснюється непрямий вплив на динаміку цін, встановлюються основні правила формування та застосування цін при здійсненні процедури державних закупівель, визначається порядок контролю за цінами, відповідальність за його порушення; *інноваційну функцію*, яка передбачає здійснення інновацій (нововведень), освоєння нової продукції, нових технологій та нових форм організації державних закупівель, пошук нових ринків збуту, нових засобів задоволення потреб споживача, перехід від традиційних до нових форм господарювання, які не мають аналогів у господарській діяльності; *інвестиційну функцію*, яка реалізується у формі цільового довгострокового фінансування; *захисну*,

яка реалізується при забезпеченні державної підтримки вітчизняного виробника та державної безпеки.

*Інститут державних закупівель* - це сукупність економіко-правових відносин, що виникають та реалізуються з метою задоволення державних потреб у товарах, роботах, послугах, шляхом планування державних закупівель та їх виконання на підставі договорів про закупівлю, і характеризуються ефективним використанням державних коштів та наявністю специфічних, соціально-орієнтованих функцій.

Визначення поняття державних закупівель є можливим лише через розкриття таких категорій, як державне замовлення та державні потреби. Ми не можемо погодитися із наведеним науковим підходом. На нашу думку *державне замовлення* – це засіб державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання та учасників відносин у сфері господарювання шляхом формування складу і обсягів товарів, робіт, послуг, необхідних для задоволення державних потреб, на підставі господарських договорів, що укладаються між замовниками і виконавцями замовлень держави на поставку (закупівлю) товарів, виконання робіт, надання послуг.

Вважаємо, що система задоволення державних потреб у нашій країні складається з двох взаємопов'язаних підсистем: державні закупівлі та державне замовлення. Через державне замовлення держава забезпечує вирішення найбільш пріоритетних і стратегічних загальнодержавних питань соціально-економічного розвитку країни. Для успішного впровадження інструментів, які регулюють сферу державних закупівель, поставок продукції для державних потреб, забезпечення Збройних Сил та інших військових формувань, держава має відповідні закони і нормативні акти. Державні замовлення є лише одним із інструментів задоволення державних потреб. Категорії державного замовлення і державних закупівель не є тотожними і взаємозамінними, хоча вони взаємопов'язані та схожі за основною ознакою метою функціонування – задоволення державних потреб. Таким чином, якщо вести мову про співвідношення понять «державне замовлення» та «державна закупівля», то остання виступає формою (порядком) реалізації державного замовлення, проте лише в тому випадку, якщо це замовлення здійснюється за

державні кошти, а не за рахунок інших джерел фінансування, як це передбачено законодавством.

В результаті проаналізованого вище стає зрозумілим, що стрижневою та спільною категорією поняття державного замовлення та державних закупівель є категорія державних потреб. Під *державними потребами* слід розуміти потреби в товарах, роботах, послугах, які мають високий ступінь соціальної необхідності і забезпечуються за рахунок державних коштів.

*Державні закупівлі* – це господарські правовідносини щодо придбання товарів, робіт та послуг за державні кошти на підставі договорів про закупівлю, які укладаються між замовниками та учасниками процедури закупівлі з метою задоволення державних потреб.

Принципи державних закупівель, що містяться як в чинному законодавстві України, так і в джерелах спеціальної літератури, на рівні побудови теорії слід поділити на основні та факультативні. До основних принципів слід віднести такі: законності; гласності; справедливості; добровільності; добросовісної конкуренції; максимальної економії та ефективності; відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивної та неупередженої оцінки пропозицій конкурсних торгів; запобігання корупційним діям і зловживанням державних закупівель. До факультативних можна віднести наступні принципи: надійності інформаційного і документального забезпечення; обґрунтованості потреб держави суспільними потребами; мінімізації ризиків прийняття помилкових рішень.

Удосконалення законодавства про державні закупівлі є одним із аспектів актуальної проблеми систематизації господарського законодавства України. Розмежування загального і спеціального в правовому регулюванні процедури державних закупівель має два аспекти: *I. За сферою дії* законодавство України, що врегульовує процедуру державних закупівель, можна розмежувати на: загальне законодавство у сфері державних закупівель, яке визначає загальноправові і економічні засади вказаної процедури; спеціальне законодавство у сфері державних закупівель, яке врегульовує специфіку здійснення державних закупівель у окремих сферах. *II. За колом осіб* законодавство України в сфері державних закупівель

розмежовується на: законодавство загальної дії, яке поширюється на всіх осіб, що задіяні у сфері державних закупівель; відомче законодавство, дія якого поширюється безпосередньо лише на учасників процедури державних закупівель.

Головною метою державного регулювання і контролю у сфері державних закупівель слід визнати створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів на основі прозорості та відкритості організації процесу закупівель.

Проте відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель» Мінекономрозвитку України здійснює виключно регулювання та координацію у сфері закупівель у межах повноважень, визначених Законом, що доводить аналіз функцій Мінекономрозвитку України. З огляду на це між ч. 1 та ч. 3 вказаної статті ми спостерігаємо так званий «конфлікт норм», в частині контрольних функцій Уповноваженого органу з питань державних закупівель.

*Адміністративними методами державного регулювання в сфері державних закупівель* слід визнати способи впливу держави, за яких необхідний суспільний результат досягається шляхом прямого наказу компетентного органу, що підлягає обов'язковому та однозначному виконанню учасниками процедури державних закупівель незалежно від того, вигідне це виконання вказаним особам економічно чи ні. *Економічними методами державного регулювання в сфері державних закупівель* слід визнати способи впливу держави на поведінку учасників процесу державних закупівель, коли суспільно необхідний результат досягається за допомогою стимулювання такої діяльності шляхом встановлення матеріальної заінтересованості вказаних осіб та юридичної відповідальності за результати діяльності в сфері державних закупівель. Під *методом державного регулювання державних закупівель* слід розуміти сукупність прийомів та способів впливу держави в особі уповноважених державних органів на відносини у сфері державних закупівель з метою створення умов здійснення вказаної діяльності для забезпечення необхідних засад соціального спрямування економіки та ефективного використання державних коштів.

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА СУБ'ЄКТІВ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Поняття суб'єкта державних закупівель чинне законодавство України не містить. Як зазначають фахівці, вказаний недолік обумовлюється відсутністю в ГК України узагальнюючого поняття суб'єкта господарського права [331, с. 9]. Аналіз теоретичних напрацювань науки господарського права щодо розуміння поняття суб'єкта господарювання, на нашу думку, допоможе глибше зрозуміти складну сутність такої наукової категорії, як суб'єкт процедури державних закупівель.

Суб'єктами господарських відносин певного виду, в тому числі й відносин у сфері державних закупівель, виступають їх учасники. Стаття 2 ГК України визначає, що учасниками відносин у сфері господарювання є: суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності. Доктрина господарського права розглядає терміни «суб'єкти господарського права» і «учасники господарських відносин» як тотожні з огляду на те, що господарське право є системою норм, що регулює господарські відносини, тобто відносини, які виникають у процесі організації і здійснення діяльності між суб'єктами господарювання та іншими учасниками відносин у сфері господарювання (ст. 1 ГК України) [331, с. 9].

Стаття 55 ГК України визначає суб'єкта господарювання як учасника господарських відносин, який здійснює господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав і обов'язків), має відособлене майно і несе відповідальність за своїми зобов'язаннями своїм майном, окрім випадків, передбачених законом (ч. 1).

У свою чергу, ч. 2 ст. 55 ГК України встановлює основні види суб'єктів господарювання, серед яких визначає: 1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; 2) громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

Таким чином, наука господарського права суб'єктами господарювання визнає «учасників відносин у сфері господарювання, які організують і здійснюють господарську діяльність, реалізуючи при цьому свою господарську компетенцію, або споживають результати такої діяльності» [331, с. 10].

Специфіка ринку державних закупівель полягає в тому, що його основними суб'єктами виступають такі учасники вказаних правовідносин, як продавці (постачальники товарів, виконавці робіт, послуг – виконавці) і покупці (замовники, генеральні замовники). Залежно від домінування суб'єктів ринку економічна теорія державних закупівель умовно поділяє його на ринок приватного підприємництва (фактично ринок учасників державних закупівель) і «державний» ринок (ринок державного господарювання), який представлений замовниками (генеральними замовниками) процедури державних закупівель. Відмінна особливість останнього полягає в тому, що держава є його монопольним суб'єктом, тобто єдиним споживачем, і відповідно, покупцем товарів, робіт і послуг [297, с. 115]. На «державному» ринку здійснюється «державна закупівля» для державних потреб з метою виконання державою притаманних їй функцій. Науковому тлумаченню терміна «державний ринок господарювання» основну увагу приділяють представники економічної науки. Так, вони до ринку державних закупівель включають і ринок продажу державного майна, таким чином розглядаючи державний ринок як ринок державних закупівель і продажу [315, с. 7].

Натомість В.А. Федорович вдало, на нашу думку, розглядає «державний» ринок товарів і послуг як державний механізм господарювання щодо задоволення

державних потреб [317, с. 889]. Принагідно зауважимо, що в науковій економічній літературі вказане визначення є найбільш розповсюдженим [297, с. 116].

Системний аналіз чинного законодавства доводить, що у широкому розумінні серед суб'єктів правовідносин у сфері державних закупівель можна виділити дві групи:

1) *органи, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель*, особливості правового становища яких були розглянуті нами у підрозділі 1.4. цієї роботи;

2) *суб'єкти державних закупівель*, тобто особи, які вступають у процедури державних закупівель (як конкурентні, так і неконкурентні за своєю формою), реалізуючи свою правосуб'єктність (господарську компетенцію). У межах цієї групи слід виділити два види суб'єктів: замовники (в тому числі – генеральні замовники) процедур закупівель; учасники процедур державних закупівель (учасники попередньої кваліфікації, переможці процедури закупівлі, суб'єкти оскарження в органі оскарження).

Виходячи із вказаних загально-теоретичних положень необхідно дослідити види суб'єктів державних закупівель з метою виявлення особливостей їх правового становища.

## **2.1. Правове становище замовників державних закупівель**

Стаття 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визначає два види замовників державних закупівель:

1) генеральний замовник – орган державної влади, державна, комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад відповідальними за організацію і проведення

процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (п. 2);

2) замовники – розпорядники державних коштів, які здійснюють закупівлю в порядку, визначеному цим Законом (п. 10). В якості розпорядників державних коштів п. 27 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визнає органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, а також підприємства та їх об'єднання (п. 27).

Наведене свідчить, що різниця між генеральним замовником і замовником полягає у їх функціональному призначенні, яке вони мають на різних стадіях процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (визначення державних потреб, організація та проведення державних закупівель, розпорядження державними коштами в процесі державних закупівель, здійснення платежів, регулювання і контроль за здійсненням державних закупівель тощо). Так, призначенням генеральних замовників є організація і проведення процедур державних закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами. Замовники, в свою чергу, здійснюють безпосереднє розпорядження державними коштами і є суб'єктами, які уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними відповідних зобов'язань, здійснення необхідних платежів, укладення договорів про закупівлю.

Викладене дає підстави стверджувати, що суб'єктний склад генеральних замовників і замовників в цілому збігається. Тому, на нашу думку, поділ основних суб'єктів державних закупівель на генеральних замовників і замовників – не є обґрунтованим і доцільним. Вважаємо за можливе позначення таких суб'єктів єдиним терміном – «замовники державних закупівель».

Перелік вказаних суб'єктів не є чітким, що призводить до змішування понять, кола, функціонального призначення місця та ролі замовників у процесі державних закупівель. Саме тому, виходячи із потреб практики здійснення державних закупівель в Україні, доцільно здійснити класифікацію замовників вказаних процедур на підставі аналізу норм Закону України «Про здійснення державних закупівель» за наступними критеріями:

1) *за критерієм функціонального призначення*: замовники, які відповідають за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами – генеральні замовники (орган державної влади, державна, комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад); замовники, які уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів - органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, а також підприємства та їх об'єднання;

2) *за критерієм форми власності на якій функціонують суб'єкти державних закупівель*: замовники – державні (орган державної влади, державна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органи влади Автономної Республіки Крим, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим); замовники – комунальні (комунальна установа чи організація, визначені відповідно місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами місцевого самоврядування, підприємства та їх об'єднання);

3) за критерієм наявності особливого правового статусу та організаційної форми замовники поділяються на: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; державна, комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад; підприємства та їх об'єднання.

Наведена класифікація, безумовно, не охоплює все видове розмаїття замовників процедур державних закупівель. На нашу думку, з'ясування (виокремлення) видів замовників буде неповним без аналізу такої базової категорії, як державні кошти, за рахунок яких стає можливою реалізація відносин у сфері державних закупівель, з огляду на те, що саме через категорію «державні кошти» законодавець фактично визначається із колом основних замовників державних закупівель.

Так, п. 4 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визначає, що державними коштами – є кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кошти Національного банку України, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, кошти, передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», кошти установ чи організацій, утворених у встановленому законом порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування, кошти державних та місцевих фондів, кошти державного оборонного замовлення, кошти державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб, кошти державного

матеріального резерву, кошти Аграрного фонду, кошти Фонду соціального захисту інвалідів, кошти, які надаються замовникам під гарантії Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, позиками, які надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями.

Виходячи з викладеного стає зрозумілим, що замовниками є, зокрема, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Пунктом 45 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» [227], передбачено таке: коли бюджетний розпис на наступний рік не затверджено в установлений законодавством термін, в обов'язковому порядку складається тимчасовий розпис бюджету на відповідний період. Бюджетні установи складають на цей період тимчасові індивідуальні кошториси (з довідками про зміни до них у разі їх внесення), а вищі навчальні заклади та наукові установи – також тимчасові індивідуальні плани використання бюджетних коштів і тимчасові індивідуальні щомісячні плани використання бюджетних коштів, які затверджуються їх керівниками. При цьому зведені тимчасові кошториси не складаються.

Наведене вище дає підстави для окреслення кола замовників державних закупівель. Фактично аналіз п. 2, п. 4, п. 10, п. 27 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» породжує нагальну потребу чіткого визначення та з'ясування функцій і правового статусу замовників державних закупівель та закріплення їх переліку в ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Угрупування зазначених вище суб'єктів на підставі системного аналізу норм п. 2, п. 4, п. 10, та п. 27 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» дозволяє виокремити наступні основні групи замовників *за критерієм наявності особливого правового статусу та організаційної форми*: органи державної влади;

органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України; державна, установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами; комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами.

З огляду на викладене вище пропонуємо внести наступні зміни до ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель»:

1) п. 2 виключити;

2) п.10 доповнити частиною 2 наступного змісту:

«Замовниками державних закупівель виступають: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України; державна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами; комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами»;

3) п. 27 після слів «...а також підприємства та їх об'єднання», доповнити текстом наступного змісту:

«та які є відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель за рамковими угодами відповідно до цього Закону».

Повертаючись до питання про відмінності правового статусу замовників та генеральних замовників державних закупівель, слід зазначити, що функціональною ознакою генеральних замовників є відповідальність за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами в порядку, передбаченому ч. 2 ст. 13 Закону України «Про здійснення державних закупівель», про що було зазначено вище.

З метою проведення належного дослідження правового становища замовників державних закупівель, на нашу думку, слід звернутися до досвіду іноземних держав, зокрема, Російської Федерації. За висновками фахівців саме законодавство Російської Федерації належним чином унормовує правове становище державних замовників [297, с. 115; 14, с. III]. Стаття 4 Федерального Закону Російської Федерації «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 8 липня 2005 року (далі – Закон РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб») [128] визначає коло державних і муніципальних замовників. У ч. 1 ст. 4 вказаного Закону зазначається, що державними замовниками, муніципальними замовниками (далі – замовники) можуть виступати відповідно державні органи (у тому числі органи державної влади), органи управління державними позабюджетними фондами, органи місцевого самоврядування, а також бюджетні установи, інші одержувачі коштів федерального бюджету, бюджетів суб'єктів Російської Федерації або місцевих бюджетів при розміщенні замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг за рахунок бюджетних коштів і позабюджетних джерел фінансування.

Частина 2 ст. 4 Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» передбачає, що у випадку, створення федерального органу виконавчої влади, органу виконавчої влади суб'єкта Російської Федерації, органу місцевого самоврядування, які уповноважені на здійснення функцій щодо розміщення замовлень для державних або муніципальних замовників (далі - уповноважений орган), зазначені уповноважені органи здійснюють функції щодо розміщення замовлень для

державних або муніципальних замовників, визначені рішенням про створення відповідного уповноваженого органу, за винятком підписання державних або муніципальних контрактів на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних або муніципальних потреб. При цьому державні або муніципальні контракти підписуються державними або муніципальними замовниками. Порядок взаємодії уповноваженого органу і державних або муніципальних замовників повинен встановлюватися рішенням про створення такого уповноваженого органу.

Стає зрозумілим що коло суб'єктів, які здійснюють функції щодо розміщення державних і муніципальних замовлень, визначених Законом РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб», є ширшим і більш чітким, на відміну від кола суб'єктів, визначених чинним законодавством України. Аналіз норм Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» доводить, що найбільші права при здійсненні діяльності з розміщення замовлень мають державні замовники. Тільки державні замовники мають виключне право підписувати державні контракти (ч. 2 ст. 4 Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб»).

Закон РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» передбачає можливість створення федерального органу виконавчої влади, уповноваженого на здійснення функцій щодо розміщення замовлень для федеральних державних потреб. Уповноважені органи вправі здійснювати функції із розміщення замовлень, визначені рішенням про створення уповноваженого органу, за винятком підписання державних контрактів. Закон РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» встановлює, що уповноваженому органу можуть бути надані, по суті, всі права державного замовника за винятком права підписання державного контракту. Однак у рішенні про створення уповноваженого органу йому може бути надана тільки частина функцій щодо розміщення замовлень (ч. 2 ст. 4). Право державного замовника на передачу частини

своїх функцій іншим організаціям передбачено в Постанові Уряду РФ від 26 червня 1995 року № 594 «Про реалізацію Федерального закону «Про поставки продукції для федеральних державних потреб» (далі – Постанова № 594) [129]. Пункт 8 Постанови № 594 вказує, що державними замовниками заходів і об'єктів капітального будівництва, що включені у федеральні цільові програми, можуть бути федеральні органи державної влади, державні установи та інші організації відповідно до законодавства Російської Федерації.

Загальне правило по залученню спеціалізованої організації як організатора торгів передбачений п. 2 ст. 447 Цивільного кодексу РФ [57] (далі – ЦК РФ), відповідно до якої спеціалізована організація діє на підставі договору із власником речі чи власником майнового права й виступає від їхнього імені або від свого імені. Закон визначає дану організацію як спеціалізовану, проте спеціальних вимог до таких організацій не встановлює. Тобто, будь-яка юридична особа може бути залучена до діяльності з розміщення замовлень. Слід зазначити, що спеціалізована організація може бути залучена до діяльності з розміщення замовлень шляхом проведення торгів (конкурсу або аукціону). Передача функцій по розміщенню замовлень в інший спосіб не здійснюється.

Так, у ч. 3 ст. 6 Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» передбачено, що спеціалізована організація здійснює функції від імені замовника або уповноваженого органу, при цьому права і обов'язки виникають відповідно у замовника або уповноваженого органу. Зазначені положення дають певні підстави вважати, що правовою природою договору, що укладається зі спеціалізованою організацією, може бути договір доручення. Проте, згідно із правилами про договір доручення, які передбачені п. 1 ст. 971 ЦК РФ, довіритель вправі вчиняти тільки юридичні дії. Разом із тим відповідно до Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» спеціалізована організація здійснює і фактичні дії, пов'язані з підготовкою документації та проведенням торгів.

Проведений аналіз норм Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» дає підстави стверджувати про необхідність внесення змін і доповнень до Закону України «Про здійснення державних закупівель» в частині конкретизації суб'єктного складу державних замовників та в частині створення організації, що має право здійснювати дії по підготовці торгів, яку замовник, уповноважений орган, вправі залучити до здійснення такої діяльності шляхом проведення торгів на основі договору.

Необхідність створення спеціалізованої організації обумовлюється передусім тим, що органи державної влади на різних стадіях процесу державних закупівель можуть здійснювати різні функції: 1) стосовно організації і проведення процедури державних закупівель; 2) щодо безпосереднього розпорядження державними коштами; 3) щодо регулювання та контролю за державними закупівлями.

З огляду на специфіку правового статусу замовників в Україні, слід відзначити дуалізм правової природи органів державної влади в процесі закупівель товарів робіт та послуг за державні кошти, що породжує проблему конфлікту інтересів між учасниками процедури закупівель та органами державної влади, які мають контрольні або наглядові функції за державними закупівлями, та у конкретних правовідносинах виступають ще й замовниками такої процедури, тобто ініціаторами процесу. Саме з метою унеможливлення вказаних конфліктів нами обґрунтовується теза про необхідність створення окремої спеціалізованої організації.

На нашу думку, наявність такого «набору функцій» у одного із суб'єктів процедур державних закупівель може призвести до адміністративного тиску на учасників закупівель, до порушення принципів недискримінації учасників та запобігання корупційним діям і зловживанням, встановленим ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Так, наприклад, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як Уповноважений орган відповідно до ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель» здійснює державне регулювання та контроль у сфері закупівель. Як зазначалося, Мінекономрозвитку згідно з Положенням «Про Міністерство економічного розвитку та торгівлі», затвердженим Указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011 (далі

– Положення № 634/2011), є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінекономрозвитку України є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель. При цьому Мінекономрозвитку України, з метою задоволення державних потреб, може виступати замовником (генеральним замовником) державних закупівель відповідно до річного плану закупівель. Як замовник (генеральний замовник) закупівель товарів, робіт та послуг Мінекономрозвитку України зобов'язаний утворити комітет з конкурсних торгів для організації та проведення процедур закупівель (п. 14 ст. 1, ст. 11 Закону України «Про здійснення державних закупівель»). Саме з метою розмежування функцій державних органів (і передусім тих, які мають наглядові, контрольні і регулюючі функції у сфері державних закупівель) на різних стадіях процесу державних закупівель ми вважаємо за доцільне створення спеціалізованої централізованої організації із державних закупівель. Вказане, на нашу думку, дозволить унеможливити адміністративну складову замовників на учасників державних закупівель в процесі здійснення відповідних процедур.

З огляду на викладене пропонуємо внести наступні зміни до чинного законодавства України з питань державних закупівель:

1) п. 14 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» виключити;

2) прийняти Указ Президента України «Про спеціалізовану централізовану організацію із державних закупівель», яким передбачити порядок утворення, ліквідації та реорганізації зазначеного органу; його правовий статус та компетенцію. В якості основних функцій спеціалізованої організації передбачити наступні: планування проведення процедур закупівель; складання та затвердження річного плану державних закупівель; здійснення вибору процедури закупівлі; проведення процедури закупівель, попередньої кваліфікації учасників; забезпечення рівних умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця; забезпечення складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань державних закупівель;

3) змінити редакцію ст. 11 Закон України «Про здійснення державних закупівель», виклавши її в наступній редакції:

«Спеціалізована централізована організація із державних закупівель утворюється і діє відповідно до Положення, затвердженого Указом президента України.»;

«Спеціалізована централізована організація із державних закупівель діє на підставі договору із замовником (генеральним замовником) і виступає від їхнього імені в процесі організації та безпосереднього проведення процедур державних закупівель».

Викладене вище доводить, що забезпечення державних потреб шляхом планування, фінансування і безпосереднього здійснення закупівель відповідних товарів, робіт та послуг здійснюється *основними* суб'єктами вказаного процесу – замовниками державних закупівель. Як зазначалося, замовники державних закупівель мають при організації та безпосередньому здійсненні процесу державних закупівель законодавчо визначені повноваження. Такі повноваження за *критерієм спеціалізації нормативного закріплення* можна поділити на два види: 1) закріплені у законодавстві про державні закупівлі (спеціальне регулювання); 2) закріплені іншими нормативними актами вищої юридичної сили (загальне регулювання).

За наведеною вище класифікацією основними замовниками процедури державних закупівель є: 1) органи державної влади; 2) органи влади Автономної Республіки Крим; 3) органи місцевого самоврядування; 4) інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України; 5) державна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами; 6) комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами.

На нашу думку, аналіз правосуб'єктності кожної із вказаних вище груп суб'єктів дасть змогу визначитися із особливостями їх правового становища та з'ясувати їх місце і роль в процесі здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2).

*Верховна Рада України* як єдиний орган законодавчої влади у межах своїх повноважень, передбачених ст.85 Конституції України здійснює державне регулювання діяльності у сфері державних закупівель зокрема шляхом: 1) прийняття законів; 2) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контролю за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; 3) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; 4) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; 5) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; 6) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати.

Верховна Рада України з метою належного врегулювання діяльності у сфері державних закупівель шляхом прийняття законів, по-перше, визначає правові засади і гарантії здійснення підприємництва у вказаній сфері господарювання; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; організацію і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; основи національної безпеки; по-друге, встановлює Державний бюджет України і бюджетну систему України; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків.

*Кабінет Міністрів України*, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, з метою регулювання діяльності у сфері державних закупівель, в порядку передбаченому ст. 116 Конституції України: 1) забезпечує проведення

фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; 2) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; 3) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; 4) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 5) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; 6) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови [191; 187; 188; 260] і розпорядження [204; 168; 144], які є обов'язковими до виконання, в тому числі й у сфері державних закупівель. Також, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [244], до основних завдань Кабінету Міністрів України, які він реалізує в сфері регулювання діяльності із державних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, можна віднести: забезпечення економічної самостійності України, здійснення внутрішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; здійснення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Господарська правосуб'єктність таких замовників державних закупівель, як *господарські міністерства і відомства*, полягає у тому, що вони відповідно до ст. 4

Закону України «Про здійснення державних закупівель» здійснюють зазначені процедури відповідно до річного плану. Річний план, зміни до нього надсилаються останніми до Державної казначейської служби України, річний план, кошторис (тимчасовий кошторис), фінансовий план (план асигнувань, план використання бюджетних (державних) коштів), зміни до них надсилаються Мінекономрозвитку України протягом п'яти робочих днів з дня їх затвердження.

Інструкція щодо заповнення форми річного плану закупівель, затверджена Наказом Мінекономіки від 26 липня 2010 року № 922 [219] (далі – Інструкція), визначає що річний план закупівель (далі – річний план) складається щодо закупівель, очікувана вартість яких дорівнює або більше за суми, зазначені у частині першій ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (для товарів та/або послуг дорівнює або перевищує 100 тис. грн. (в будівництві - 300 тис. грн. ), а для робіт - 1 млн. грн.). У разі якщо очікувана вартість предмета закупівлі є нижчою від сум, зазначених у частині першій ст. 2 Закону, такий предмет закупівлі відображається в додатку до річного плану, який складається в довільній формі. Для проведення процедур державних закупівель державні замовники зобов'язані утворити комітет з конкурсних торгів, до якого відповідно до п. 14 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» входять службові (посадові) особи замовника (генерального замовника), призначені відповідальними за організацію та проведення процедур закупівлі згідно із Законом. Відповідно до ст. 11 вказаного Закону комітет з конкурсних торгів діє на засадах колегіальності та неупередженості членів комітету з конкурсних торгів. Членство в комітеті з конкурсних торгів не має створювати протиріччя між інтересами замовника та учасника чи між інтересами учасників процедури закупівлі, наявність якого може вплинути на об'єктивність і неупередженість прийняття рішень щодо вибору переможця процедури закупівлі.

Комітет з конкурсних торгів: планує проведення процедур закупівель; складає та затверджує річний план державних закупівель; здійснює вибір процедури закупівлі; проводить процедури закупівель, попередню кваліфікацію учасників; забезпечує рівні умови для всіх учасників, об'єктивний та чесний вибір переможця; забезпечує складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань

державних закупівель, визначених цим Законом; здійснює інші дії, передбачені цим Законом. Члени комітету з конкурсних торгів несуть персональну відповідальність за прийняті ними рішення згідно із законами України.

Відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону комітет з конкурсних торгів планує протягом року здійснення процедур закупівель згідно з затвердженим кошторисом, фінансовим планом (планом асигнувань, планом використання бюджетних (державних) коштів).

Згідно із Наказом Міністерства економіки України від 26 липня 2010 року № 916 «Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів» [233] (далі – Наказ № 916), склад комітету та положення про нього затверджуються рішенням замовника. До складу комітету не можуть входити посадові особи та представники учасників, члени їх сімей, а також народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутати місцевих рад.

Зміни до складу членів комітету затверджуються рішенням замовника. До складу комітету входить не менше п'яти осіб. У разі якщо штатна чисельність працівників замовника є меншою, ніж п'ять осіб, кількість членів комітету повинна дорівнювати штатній чисельності замовника. Членство в комітеті не має створювати протиріччя між інтересами замовника та учасника чи між інтересами учасників процедури закупівлі, наявність якого може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень щодо вибору переможця процедури закупівлі (п. 2). Формою роботи комітету є засідання, які скликаються головою комітету. Перелік питань, що підлягають розгляду на засіданні комітету, та порядок денний доводяться до членів комітету не пізніше ніж за два дні до засідання (п. 5).

Для забезпечення справедливого та неупередженого розгляду справ у спорах, пов'язаних із державними закупівлями, у розумні строки, встановлені законом, в Україні діють *суди* першої, апеляційної, касаційної інстанцій і Верховний Суд України (ст. 7). Стаття 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року [275] визначає, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми

судами, утвореними згідно із законом. Відповідно до п. 3 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України [95] адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, тобто Окружним адміністративним судом міста Києва.

Так, 11 жовтня 2012 року колегія суддів судової палати по адміністративним справам Київського апеляційного адміністративного суду розглянувши у відкритому судовому засіданні скаргу Антимонопольного Комітету України на постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 19 липня 2012 року у справі за адміністративним позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «НВП «Контакт» до Антимонопольного Комітету України, треті особи: Державне підприємство «Міжнародний аеропорт «Бориспіль», Товариство з обмеженою відповідальністю «Компанія «Тітал» про визнання протиправним та скасування рішення, Постановою у справі № 2-а-7975/12/2670 задовольнила апеляційну скаргу Антимонопольного Комітету України.

Позивач - Товариство з обмеженою відповідальністю «НВП «Контакт» звернулося до суду з адміністративним позовом до Антимонопольного Комітету України про визнання протиправним та скасування рішень Антимонопольного комітету України від 21 травня 2012 року №444-р/пк-ск та №445-р/пк-ск в частині відміни процедури закупівлі (результатів торгів). Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 19 липня 2012 року позовні вимоги задоволено. Визнано протиправними та скасовано рішення Антимонопольного комітету України від 21 травня 2012 року №444-р/пк-ск та №445-р/пк-ск в частині відміни процедури закупівлі (результатів торгів). Не погоджуючись з судовим рішенням Антимонопольний Комітет України подав апеляційну скаргу, в якій просить скасувати незаконну, на його думку, постанову суду першої інстанції та ухвалити нове рішення, яким відмовити в задоволенні в повному обсязі. В своїй апеляційній скарзі апелянт посилається на незаконність, необґрунтованість та необ'єктивність рішення суду, неповне з'ясування всіх обставин, що мають значення

для вирішення справи, порушення судом норм процесуального права, що є підставою для скасування судового рішення.

Перевіривши матеріали справи та доводи апеляційної суд прийшов до висновку, що апеляційна скарга підлягає задоволенню з таких підстав: пропозиції конкурсних торгів всіх учасників, в тому числі Позивача, не відповідають умовам документації конкурсних торгів; висновок суду першої інстанції не відповідає обставинам справи, а також вимогам статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [160].

В свою чергу, Вищий господарський суд України Постановою від 17 березня 2011 року у справі № 30/238 розглянувши касаційну скаргу ДП «НАЕК «Енергоатом» на рішення господарського суду міста Києва від 21 жовтня 2010 року та постанову Київського апеляційного господарського суду від 28 грудня 2010 року у справі за позовом ЗАТ «Науково-виробниче підприємство «Радій» до ДП «НАЕК «Енергоатом», ЗАТ «Севєродонецьке науково-виробниче об'єднання «Імпульс» про визнання недійсним протоколу та визнання недійсним договору, встановив, що позивач звернувся до господарського суду м. Києва з позовом до відповідачів про визнання недійсним рішення тендерного комітету Державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом».

Рішенням господарського суду м. Києва від 21 жовтня 2010 року позов задоволений повністю. Постановою Київського апеляційного господарського суду від 28 грудня 2010 року рішення суду залишене без змін. Не погоджуючись з прийнятими судовими рішеннями, ДП «НАЕК «Енергоатом» просив їх скасувати, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального і процесуального права.

Заслухавши пояснення представників сторін, перевіrivши матеріали справи та на підставі встановлених в ній фактичних обставин, проаналізувавши правильність застосування господарськими судами попередніх інстанцій при прийнятті оскаржуваних судових рішень норм матеріального і процесуального права, вирішив касаційну скаргу задовольнити, з огляду на те, що місцевий господарський суд з яким погодилась апеляційна інстанція виходив з того, що прийняте тендерним

комітетом рішення про відхилення тендерної пропозиції ЗАТ «НВП «Радій» не обґрунтоване. Проте, з вказаними висновками господарських судів попередніх інстанцій Вищий Господарський суд України не погодився, враховуючи наступне:

- господарському суду необхідно було обговорити та вирішити питання про залучення до участі у спорі Міністерство економіки України;

- господарські суди не звернули уваги на ті обставини, що ст. 8 вказаного Закону визначено порядок розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. При цьому, Законом визначено, що рішення органу оскарження можуть бути оскаржені суб'єктом оскарження чи замовником до Київського окружного адміністративного суду.

- розглядаючи даний спір та приймаючи рішення у справі про визнання недійсним рішення тендерного комітету господарський суд вдався до дослідження, аналізу та дачі висновків щодо технічних умов тендерних пропозицій, що визнати законним і обґрунтованим не можна, оскільки дослідження зазначених питань потребує спеціальних знань [158].

Зрозуміло, що суди безпосередньо не виступають замовниками процедур державних закупівель. У разі виникнення державних потреб у сфері судочинства їх задоволення за рахунок державних коштів, шляхом застосування процедур державних закупівель, здійснюватиметься Міністерством юстиції України. Проте діяльність судів має велике значення для належного розвитку системи державних закупівель в Україні та попередження випадків корупції та зловживання у сфері державних закупівель.

*Органи влади Автономної Республіки Крим.* Стаття 1 Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» [220] визначає, що Автономна Республіка Крим (далі – АРК) є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

Згідно зі ст. 18 Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» повноваженнями АРК у сфері державних закупівель можна визначити: 1) нормативне регулювання і здійснення організаційно-розпорядчих

повноважень з питань сільського господарства та лісів; меліорації і кар'єрів; громадських робіт, ремесел і промислів; благодійної діяльності; містобудування й житлового господарства; курортно-рекреаційної сфери; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших установ культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікувальної служб та з інших питань, передбачених і делегованих законами України; 2) участь у формуванні й здійсненні основних принципів внутрішньополітичної діяльності України з питань, які стосуються Автономної Республіки Крим; 3) управління майном, яке належить Автономній Республіці Крим; 4) визначення напрямів та пріоритетів інвестиційної діяльності, надання пільг інвесторам, включаючи іноземних, вирішення інших питань інвестиційної діяльності; визначення пріоритетних напрямів і забезпечення розвитку науки та техніки; 5) розробка і затвердження програм соціально-економічного, культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища в Автономній Республіці Крим відповідно до загальнодержавних програм та їх реалізація; 6) складання, затвердження, виконання бюджету Автономної Республіки Крим; 7) з урахуванням особливостей Автономної Республіки Крим, визначених Конституцією України, і відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим підготовка, затвердження і реалізація програм і вирішення питань забезпечення функціонування і розвитку української як державної, російської, кримськотатарської та інших національних мов, організації й розвитку освіти, науки і культури, охорони й використання пам'яток історії і культури, організації та здійснення діяльності щодо забезпечення безпечних і здорових умов життя населення, організації та розвитку охорони здоров'я, фізичної культури і спорту.

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» Рада міністрів Автономної Республіки Крим у сфері державних закупівель здійснює наступні повноваження з питань: розвитку економіки; планування економічного і соціального розвитку; фінансової, кредитної та цінової політики; промисловості; паливно-енергетичного комплексу; сільського

господарства; зовнішньоекономічної діяльності та зовнішніх зв'язків; транспорту, зв'язку і дорожнього будівництва; житлово-комунального господарства і благоустрою, архітектури і містобудування; управління майном Автономної Республіки Крим у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

*Органи місцевого самоврядування.* Відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Частина 2 ст. 327 ЦК України зазначає, що управління майном, що є в комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. Згідно з ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Отже, з аналізу цих норм чинного законодавства можна зробити висновок, що територіальні громади та органи місцевого самоврядування є суб'єктами, які здійснюють організаційно-господарські повноваження.

Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [251] визначає місцеве самоврядування в Україні: як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Теорія господарського права класифікує організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування за такими критеріями: від характеру повноважень вони поділяються на: власні (самоврядні) повноваження (виключні та ті, що можуть бути делеговані іншим особам); делеговані повноваження; залежно від виду органу, який здійснює організаційно-господарські повноваження: повноваження місцевих рад; повноваження виконавчих органів місцевих рад; залежно від галузей (сфер) господарювання, в яких реалізуються

організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування [331, с. 219-222].

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в сфері державних закупівель можна віднести: 1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; 2) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету.

*Державна, комунальна установа чи організація*, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад. Чинне господарське законодавство України до суб'єктів господарювання державного сектора економіки відносить: 1) суб'єктів, що діють на основі лише державної власності; 2) суб'єктів, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50%; 3) суб'єктів, державна частка у статутному фонді яких становить величину, що забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (ч. 2 ст. 22 ГК України).

Вищий Господарський Суд України в інформаційному листі від 7 квітня 2008 року № 01-8/211 «Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України» [205] звернув увагу на необхідність роз'яснення терміна «суб'єкт господарювання, що належить до державного сектора економіки», що міститься в частині другій статті 231 ГК України. Здійснивши узагальнення порушених господарськими судами питань щодо застосування норм Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) та Господарського кодексу України Вищий господарський суд України вказує на необхідність визначення критеріїв віднесення суб'єкта господарювання до державного сектора економіки, оскільки держава в особі її органів може бути не тільки засновником суб'єкта господарювання, а й його акціонером.

Вказані питання пов'язані з проблемами правозастосування ст. 231 ГК України, адже відповідно до ч. 2 ст. 231 ГК України у разі порушення господарського зобов'язання, в якому хоча б одна сторона є суб'єктом господарювання, що належить до державного сектора економіки, або порушення пов'язане з виконанням державного контракту, або виконання зобов'язання фінансується за рахунок Державного бюджету України чи за рахунок державного кредиту, штрафні санкції застосовуються, якщо інше не передбачено законом чи договором, у таких розмірах: за порушення умов зобов'язання щодо якості (комплектності) товарів (робіт, послуг) стягується штраф у розмірі 20 % вартості неякісних (некомплектних) товарів (робіт, послуг); за порушення строків виконання зобов'язання стягується пеня у розмірі 0,1 % вартості товарів (робіт, послуг), з яких допущено прострочення виконання за кожний день прострочення, а за прострочення понад 30 днів додатково стягується штраф у розмірі семи відсотків вказаної вартості.

Частиною 3 ст. 24 ГК України передбачено, що суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є: 1) суб'єкти, що діють на основі: лише комунальної власності, 2) суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50%, 3) суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

У даному випадку слід звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень ч. 8 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності)» № 5-рп/2007 від 20 червня 2007 року [286]. Пункт 3.5 вказаного рішення встановлює, що оскільки органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання і їм заборонено здійснювати підприємницьку діяльність, то істотне значення має правильний вибір ними організаційно-правової форми утворюваних цими органами суб'єктів господарювання.

Статтею 78 ГК України закріплено можливість утворення органами місцевого самоврядування комунальних унітарних підприємств, тобто підприємств, що створюються на базі відокремленої частини комунальної власності і чий статутний фонд не поділений на частки, акції, паї тощо. Крім того, за змістом викладеної ст. 24 цього ж Кодексу органи місцевого самоврядування можуть утворювати з іншими партнерами у встановленому порядку господарські товариства за термінологією Господарського кодексу України та Закону України «Про господарські товариства» або підприємницькі товариства за термінологією Цивільного кодексу України і мати корпоративні права, які визначають їх частку у статутному фонді створених товариств. Отже, органами місцевого самоврядування можуть бути створені на основі відокремленої частини комунальної власності або із залученням майна цієї власності різні за організаційними формами види підприємств чи інших суб'єктів господарювання.

За ч.1 ст. 24 ГК України управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і виконують свою діяльність, базуючись на праві господарського відання або оперативного управління. Діяльність у комунальному секторі економіки на підставі зазначених обмежених майнових прав здійснюють виключно комунальні унітарні підприємства згідно з положеннями частини третьої ст. 78 цього Кодексу. Тому вибір засновником організаційної форми суб'єкта господарювання, утвореного на основі або із залученням комунального майна, повинен залежати від визначення в установчих документах цілей їх діяльності (п. 3.6).

Якщо головною метою суб'єкта господарювання в комунальному секторі економіки є виробництво продуктів чи послуг для задоволення нагальних потреб жителів відповідної територіальної громади, наприклад, з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо, то його організаційно-правовою формою має стати комунальне унітарне підприємство. Статтею 24 Господарського кодексу України цю категорію підприємств віднесено до кола суб'єктів

господарювання, щодо яких здійснюється управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування через систему їх організаційно-господарських повноважень.

При цьому Конституційний Суд України, аналізуючи положення частини восьмої ст. 5 Закону, наголошує, що комунальні унітарні підприємства є суб'єктами господарювання, які надають життєво необхідні послуги населенню, і в основу їх діяльності покладено інтереси територіальної громади.

На практиці часто виникає питання щодо проведення закупівель комунальними підприємствами. Так, листом Міністерства економіки України від 21 вересня 2010 року № 3303-25/9208-12 [106] визначено, що на підставі аналізу норм п. 10 ч. 1 ст. 1, п. 27 ч. 1 ст.1, п. 21 ч. 1 ст. 1, п. 4 ч. 1 ст.1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» комунальні підприємства підпадають під термін «підприємства», який визначено в п. 21 ч. ст. 1 Закону, що в свою чергу зобов'язує їх здійснювати закупівлю товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом, не лише за державні кошти, а також за інші кошти, отримані ними від фінансово-господарської діяльності.

Розгляд питання про замовників державних закупівель буде не повним, якщо не торкнутися загальнотеоретичної проблеми про державу як суб'єкт процедури закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти.

Ми вже зазначали, що правовідносини із державних закупівель є складними правовідносинами, які мають низку особливостей, пов'язаних із участю у них держави. Вказана особливість правового становища держави у зазначених правовідносинах обумовлюється двома факторами: 1) держава є основним споживачем продукції, товарів, робіт і послуг, які закуповуються за державні кошти, що безпосередньо пов'язано із виконанням державою своїх функцій. З огляду на це держава, в особі її органів, діє в господарському обігу на рівних засадах з іншими учасниками державних закупівель. У підрозділі 1.1. цієї роботи ми звертали увагу на положення чинного законодавства України, зокрема на ч. 1 ст. 8 ГК України, та обґрунтовували свою позицію стосовно доцільності закріплення за державою, органами державної влади та органами місцевого самоврядування статусу суб'єкта

господарювання; 2) органи державної влади, як виразники державної волі, що покликані у відносинах державних закупівель задовольняти державні потреби, є суб'єктами організаційно-владних повноважень щодо учасників процедури закупівель.

Специфічність природи держави викликає складності із вирішення практичних питань щодо характеру взаємовідносин держави і учасників закупівель при безпосередньому здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Зрозуміло, що окреслені проблеми пов'язані із загальнотеоретичною проблемою визначення правосуб'єктності держави у майнових відносинах. Не зважаючи на те, що вказана проблема виходить за рамки нашого дослідження, вважаємо за необхідне зупинитися на її ключових положеннях виключно з метою з'ясування правосуб'єктності держави у відносинах державних закупівель.

Вказане питання є давньою науковою дискусією. Дослідженню участі держави в господарському обороті присвячували свої роботи такі вчені як М.І. Брагінський, С.М. Братусь, П.П. Віткявічюс, О.А. Пушкін, Д.І. Мейер.

С.М. Братусь вказував, що держава, виконуючи важливе завдання організації господарства в масштабах усієї країни, бере участь у господарських правовідносинах [298]. У 80-х роках ХХ століття М.І. Брагінський розглядав державу як учасника господарської діяльності. У зв'язку і з приводу здійснення такої діяльності, вказував він, держава вступає у еквівалентно-оплатні відносини вартісного характеру, які, за умови врегулювання нормами права, набувають форми правовідносин [26, с. 5]. За вдалим висловом М.І. Брагінського, держава залишає свою владну компетенцію на порозі вступу у конкретні правовідносини [26, с. 137].

Зрозуміло, що участь держави у правовідносинах державних закупівель, насамперед пов'язана із виконанням державою публічних функцій. Головною особливістю держави, як суб'єкта правовідносин закупівель, є поєднання публічно-правових і приватноправових складових, що впливає на правосуб'єктність держави, яку слід визначити як спеціальну у таких правовідносинах.

Вказану спеціальну правосуб'єктність держава може реалізувати лише за допомогою органів державної влади, які у відносинах державних закупівель виступають від її імені, в її інтересах, з метою задоволення державних потреб.

Останні наукові роботи доводять, що держава володіє особливою правосуб'єктністю, відмінною від правосуб'єктності фізичних та юридичних осіб. Вона формується з функціональної правоздатності, яка існує *ipso facto*, і дієздатності, яку держава набуває через діючий механізм здійснення державної влади. На думку С.А. Слепнева, дієздатність держави починає складатися з моменту формування її органів, що дає змогу «реалізовувати» державні функції. Тому відсутня у держави фактична дієздатність заповнюється дієздатністю фізичних осіб, які перебувають на державній службі. Свідомість, воля й інші передумови дієздатності, наявні у державного службовця, «переходять» до держави, яка консолідує дієздатність своїх службовців і знаходить дієздатність у юридичному сенсі. У результаті аналізу різних теоретичних конструкцій участі держави у правових відносинах, автор доходить ґрунтовного висновку, що в цих відносинах держава діє як самостійний, повноправний суб'єкт, а державні органи здійснюють функцію представництва його інтересів. Державний орган є «професійним представником» держави у правових відносинах [294, с.11].

Вказану думку фактично підтримують сучасні представники української юридичної школи. Так І.С. Ніколаєв, який досліджував особливості правового статусу держави Україна як суб'єкта міжнародного приватного права, зазначає, що держава Україна як суб'єкт міжнародного приватного права – це наділена цільовою правосуб'єктністю політична організація суспільства, яка за допомогою органів виконавчої влади, а також інших її представників з метою задоволення суспільних потреб та реалізації загальнодержавних завдань вступає від свого імені в міжнародні приватноправові відносини [122, с. 9].

Отже, на нашу думку, делегуючи свої повноваження в частині державних закупівель органам державної влади, держава саме у такий спосіб вступає у господарські правовідносини щодо закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти. Виходячи із наведених вище позицій, слід вказати, що держава є суб'єктом

господарських правовідносин у сфері державних закупівель, адже як ми зазначали у підрозділі 1.2 цієї роботи: потреби держави (державні потреби) не повинні входити у конфлікт з потребами органів державної влади при здійсненні процедури державних закупівель. Тобто, державні органи не повинні мати інших (власних) потреб, ніж потреби держави (державні потреби).

Проведений докладний аналіз правового становища замовників державних закупівель та здійснення класифікації таких суб'єктів за різними критеріями доводить існування суперечливих положень законодавства, що визначають їх місце, функції і призначення у процесі закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти. Зрозуміло, що державні закупівлі є одним із важливих факторів формування належного середовища для стійкого розвитку національної сучасної економіки і забезпечення притоку інвестицій у ті галузі господарювання, які є пріоритетними. З огляду на це питання належного регулювання правового становища замовників державних закупівель як основних учасників вказаної процедури наразі є актуальними і потребують відповідного правового впорядкування та підвищеної уваги науковців до вирішення теоретичних проблем правового становища замовників (державних замовників) закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти.

## **2.2. Правове становище учасників державних закупівель**

Відповідно до п. 33 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» учасником процедури закупівлі (далі – учасником) визнається фізична особа, в тому числі фізична особа – підприємець, юридична особа (резидент або нерезидент), яка письмово підтвердила намір взяти участь у процедурі закупівлі та/або подала пропозицію конкурсних торгів, або цінову пропозицію, або пропозицію на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника. Під час аналізу наведеної норми стає зрозумілим, що учасниками

процедур закупівель потенційно можуть бути всі суб'єкти господарювання, проте лише ті із них, які реалізують своє право на участь у процедурах закупівель, стають учасниками вказаних процедур.

Як зазначалося, учасниками процедур закупівель можуть бути й фізичні особи, які не є суб'єктами господарювання, однак, аналіз положень Закону України «Про здійснення державних закупівель» та інших нормативно-правових актів і практика проведення державних закупівель в Україні дає підстави для висновку про допустимість участі таких осіб до закупівель, але це видається винятком із загальних правил. Так може йтися лише про випадки, коли предметом закупівлі є нерухомість, зокрема квартири, земельні ділянки, що знаходяться в приватній власності фізичних осіб тощо. Зрозуміло, що в таких випадках між суб'єктами процедури державних закупівель не виникають господарські правовідносини.

Особливості правового становища учасника державних закупівель характеризуються тим, що чинний Закон України «Про здійснення державних закупівель» фактично встановлює національний режим для іноземних учасників процедури державних закупівель, хоча прямо про це не зазначає. Проте відповідно до принципу недискримінації учасників, який передбачений ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель», (зміст принципу розкривається у ч. 1 ст. 5 вказаного Закону) вітчизняні та іноземні учасники беруть участь у процедурах закупівель на рівних умовах.

З огляду на останнє застереження є сенс звернутися до аналізу положень попереднього законодавства в сфері державних закупівель, яке встановлювало пріоритет національних учасників у вказаній процедурі над іноземними. Так, відповідно до абз. 8 ст. 2-1 Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» встановлювався режим найбільшого сприяння захисту інтересів вітчизняного виробника, зокрема сільськогосподарського товаровиробника, при організації та здійсненні закупівель. Слід вказати, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 424-V від 1 грудня 2006 року вказана норма було виключено. Згодом п. 6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про

затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 21 від 17 жовтня 2008 року знову було введено норму про те, що закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється у вітчизняних виробників або їх представників, дилерів, дистриб'юторів, а у разі, коли товари, роботи й послуги не виробляються (не виконуються, не надаються) на території України, – у виробників товарів, виконавців робіт і надавачів послуг – нерезидентів або їх представників, дилерів, дистриб'юторів.

Наукові дискусії щодо надання пріоритету національним учасникам процедури державних закупівель або встановлення національного режиму для іноземних суб'єктів господарювання тривають і є достатньо гострими [297, с. III].

Вважаємо, що в даному випадку доцільно звернутися до досвіду Російської Федерації, зокрема до ст. 13 Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб», яку, на нашу думку, є сенс імплементувати до національного законодавства, з огляду на той факт, що вказана норма чітко визначає підстави й умови застосування національного режиму для іноземних учасників, і найголовніше, встановлює принцип взаємності щодо іноземних суб'єктів господарювання.

Стаття 13 Закону РФ «Про розміщення замовлень на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб», яка має назву «Національний режим стосовно товарів, що походять з іноземних держав, робіт, послуг, які виконуються, надаються іноземними особами», у ч. 1 передбачає, що при розміщенні замовлень до товарів, що походять із іноземної держави або групи іноземних держав, робіт, послуг, які виконуються, надаються іноземними особами, застосовується національний режим, який передбачає, що такі товари, роботи, послуги допускаються для цілей розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних або муніципальних потреб на рівних умовах з товарами російського походження, роботами, послугами, які виконуються та надаються російськими особами, якщо інше не встановлено міжнародним договором Російської Федерації, Законом або іншими федеральними законами.

Проте відповідно до ч. 2 зазначеної статті національний режим надається іноземним особам виключно на умовах так званої взаємності, тобто застосовується до товарів, що походять із іноземної держави або групи іноземних держав, робіт, послуг, які виконуються, надаються іноземними особами, якщо аналогічний режим встановлений іноземною державою або групою іноземних держав щодо товарів російського походження, робіт, послуг, які виконуються, надаються російськими особами.

Постановою Уряду РФ від 13 червня 2006 року № 369 «Про встановлення заборон і обмежень допуску товарів, що походять з іноземної держави або групи іноземних держав, робіт, послуг, виконуваних, іноземними особами, для цілей розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для потреб оборони країни і безпеки держави» [130] та Постановою Уряду Російської Федерації від 7 лютого 2011 року №56 «Про встановлення заборон та обмежень на допуск товарів, що походять з іноземної держави або групи іноземних держав, робіт (послуг), що виконуються (надаються) іноземними особами, в рамках розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для потреб оборони країни і безпеки держави» [131] регламентовано, що придбання товарів (робіт, послуг), які походять з іноземної держави або групи іноземних держав, для цілей розміщення замовлень на поставки товарів для потреб оборони країни і безпеки держави не допускається, за винятком випадків, коли виробництво відповідних товарів у Російській Федерації відсутнє або не відповідає вимогам державних замовників.

Вважаємо, що підхід законодавця Російської Федерації в частині 1) встановлення принципу взаємності при здійсненні державних закупівель для іноземних суб'єктів господарювання в країнах, в яких аналогічний принцип застосовується до учасників закупівель товарів, робіт, послуг, що мають походження із Російської Федерації та 2) обмеження допуску іноземних товарів, робіт і послуг з метою закупівлі для цілей оборони країни і безпеки держави є обґрунтованим і потребує закріплення в чинному законодавстві України.

З огляду на викладене пропонуємо доповнити ч. 1, ст. 5 Закону України «Про здійснення державних закупівель» абзацом другим та третім, виклавши їх в наступній редакції:

«Іноземним учасникам надається національний режим, який передбачає, що їх товари, роботи, послуги допускаються до державних закупівель на рівних умовах з товарами, роботами, послугами українського походження»;

«Національний режим надається іноземним учасникам виключно на умовах взаємності і застосовується до товарів, що походять із іноземної держави або групи іноземних держав, робіт, послуг, які виконуються, надаються іноземними особами, якщо аналогічний режим встановлений іноземною державою або групою іноземних держав щодо товарів українського походження, робіт, послуг, які виконуються, надаються українськими особами».

Особливості правового становища учасників процедури державних закупівель проявляються у законодавчо встановлених вимогах до вказаних осіб, яким вони повинні відповідати при закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти, зокрема щодо: відповідності учасників кваліфікаційним критеріям. Так, згідно з ч. 2 ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» для участі у процедурах закупівель учасники повинні мати кваліфікаційні дані, які відповідають таким критеріям: наявність обладнання та матеріально-технічної бази; наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічних договорів; наявність фінансової спроможності (баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, довідка з обслуговуючого банку про відсутність (наявність) заборгованості за кредитами).

Проте, як зазначають дослідники [117, с. 15], названі вище критерії мають суб'єктивний характер, що дає можливість обмежувати конкуренцію та відхиляти пропозиції небажаних учасників; відсутності фактів, що стосуються особистого статусу учасника та які можуть призвести до відмови в участі. Перелік таких фактів встановлений у ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Зокрема, це факт участі учасника у змові, факт притягнення учасника до

відповідальності за вчинення корупційного правопорушення у сфері державних закупівель, подання пропозиції конкурсних торгів пов'язаною особою, факт визнання учасника банкрутом, факт наявності заборгованості із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) тощо.

Юристи-практики [97] вказують, що проблемним є встановлення та доведення певних фактів. Наприклад, змову учасників не можна встановити на основі попередньої перевірки чи шляхом припущення, коли результатом є обмеження конкуренції. Процедура встановлення змови має ґрунтуватися на спеціальних перевірках, які проводяться після закінчення торгів. Такий підхід має бути в цих випадках належною реакцією, відмова в участі окремих учасників є неприйнятним варіантом. Крім того, з метою підтвердження відповідного правового статусу учасника державних закупівель вимогам чинного законодавства України згідно з ч. 1. ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» замовник має право вимагати від учасників або учасників попередньої кваліфікації подання ними документально підтвердженої інформації про їх відповідність кваліфікаційним критеріям.

Частина 3 ст. 16 вказаного Закону встановлює, що визначені замовником кваліфікаційні критерії та перелік документів, які підтверджують інформацію учасників або учасників попередньої кваліфікації про відповідність їх таким критеріям, зазначаються в документації конкурсних торгів або кваліфікаційній документації та вимагаються під час проведення переговорів з учасником (у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника).

Так, відповідно до Наказу Міністерства економіки України від 26 липня 2010 року № 919 [229] стандартна документація конкурсних торгів для процедури закупівлі – двоступеневі торги оформлюється у паперовому, друкованому вигляді. Зміст кожного розділу цієї стандартної документації визначається замовником відповідно до Закону.

Ця стандартна документація повинна бути прошита, підписана уповноваженою особою та скріплена печаткою замовника. Кожна її сторінка повинна бути пронумерована. При цьому Міністерством економіки України

відповідно до Наказу від 26 липня 2010 року № 922 [234] було затверджено форму 21 документа у сфері державних закупівель.

Стаття 17 вказаного Закону регламентує процедуру відмови учаснику в участі у процедурі закупівлі, яку може застосувати замовник закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Крім того, в порядку, передбаченому ч. 2 ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель», замовник може прийняти рішення про відмову учаснику, учаснику попередньої кваліфікації в участі у процедурі закупівлі, попередній кваліфікації учасників та може відхилити пропозицію конкурсних торгів (кваліфікаційну, цінову пропозицію) учасника (учасника попередньої кваліфікації) у разі якщо: 1) учасник або учасник попередньої кваліфікації має заборгованість із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів); 2) учасник або учасник попередньої кваліфікації не провадить господарську діяльність відповідно до положень його статуту.

Інформація про відхилення пропозиції конкурсних торгів, кваліфікаційної або цінової пропозиції із зазначенням підстави надсилається учаснику або учаснику попередньої кваліфікації, пропозиція якого відхилена, протягом трьох робочих днів з дня прийняття замовником такого рішення та оприлюднюється відповідно до ст. 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (ч. 3 ст. 17).

Додатковою підставою щодо відміни замовником торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, є виявлення факту змови учасників (ст. 30). Згідно з п. 11 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» змовою визнається домовленість між двома чи кількома учасниками процедури закупівлі, спрямована на встановлення ціни пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції на штучних або неконкурентних рівнях з відома або без відома замовника.

Слід звернути увагу на процедуру попередньої кваліфікації учасників та умови її застосування, яка регламентована ст. 37 Закону України «Про здійснення державних закупівель» і застосовується у разі необхідності попереднього визначення кваліфікаційної відповідності, фінансово-економічного стану та технічних і організаційних можливостей учасника. У разі проведення попередньої кваліфікації учасників до подальшої участі у торгах (конкурсних торгах)

допускаються всі учасники попередньої кваліфікації, які пройшли таку кваліфікацію, але не менше двох. Для проведення попередньої кваліфікації учасників має бути не менше двох учасників.

Учасники попередньої кваліфікації, кваліфікаційні пропозиції яких відповідають вимогам, встановленим у кваліфікаційній документації, вважаються такими, що пройшли відбір за результатами попередньої кваліфікації. Пропозиції інших учасників попередньої кваліфікації відхиляються. У разі якщо за результатами попередньої кваліфікації відбір пройшли пропозиції менше ніж двох учасників, процедура попередньої кваліфікації відміняється.

До подальшої участі у торгах (конкурсних торгах) запрошуються всі учасники, які пройшли відбір за результатами попередньої кваліфікації учасників, але не менше двох. Строк подання пропозицій конкурсних торгів після попередньої кваліфікації учасників повинен становити не менше ніж 15 днів з дня надсилання повідомлення про її результати. Далі процедура попередньої кваліфікації проводиться так само, як і процедура відкритих торгів (ч. 6 ст. 38).

Отримання статусу учасника тягне за собою можливість оскарження дій замовника, які порушують права учасника державних закупівель. Згідно з п. 29 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» суб'єктом оскарження в органі оскарження (далі – суб'єкт оскарження) є фізична чи юридична особа, яка звернулася до органу оскарження з метою захисту своїх прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері державних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи. Моментом, коли суб'єкт господарювання набуває статусу учасника процедури закупівлі, є момент письмового підтвердження наміру взяти участь у процедурі закупівлі та/або подання пропозиції конкурсних торгів (цінової пропозиції, пропозиції на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника). Проте, проаналізувавши положення Закону України «Про здійснення державних закупівель», можна зробити висновок, що суб'єкт господарювання іменується учасником процедури закупівлі ще до настання вказаного вище моменту (зокрема: абз. 2, 3 ч. 2 ст. 34, абз. 1 ч. 1 ст. 36, абз. 13 ч. 2

ст. 36 та інші). Вважаємо неправильним застосування поняття «учасник» в цих випадках. Слід зауважити, що директиви ЄС оперують поняттям «учасник», проте вони містять поняття «кандидат» яким є суб'єкт економічної діяльності, що отримав запрошення на участь в процедурі закупівлі. На нашу думку, слід використовувати аналогічне поняття і в українському законодавстві.

З метою здійснення належного аналізу правового становища учасників державних закупівель, слід звернутися до порівняльно-правового методу дослідження та визначити основні правові засади статусу учасників державних закупівель за законодавством іноземних країн.

Як зазначають фахівці, які аналізували практику ЄС у сфері державних закупівель, положення законодавства України у сфері державних закупівель щодо правового статусу учасників вказаної процедури учасників суперечать директивам ЄС [312, с. 109]. Проте ми не погоджуємося із висловленою думкою, виходячи із проведеного аналізу Директив ЄС в сфері державних закупівель. Відповідно до базових Директив ЄС про закупівлі (Директива Ради ЄС 93/36/ЄС про укладання державних контрактів на поставки товарів для суспільних потреб; Директива Ради ЄС 93/37/ЄС про координацію процедур укладення державних контрактів на виконання робіт; Директива ЄС 92/50/ЕЕС про координацію розміщення державних замовлень у сфері послуг) подавати заявки на участь у відкритому конкурсі можуть будь-які заінтересовані в даному контракті особи, а в закритому конкурсі і договірній процедурі – лише ті, які одержали відповідні запрошення від організаторів конкурсу. Надавати послуги можуть будь-які юридичні і фізичні особи, включаючи державні органи, які пропонують такі послуги» [164].

Згідно з Директивою 93/36/ЄС постачальником товарів може бути фізична або юридична особа або група осіб. Постачальник, який бере участь у тендері, є учасником. Постачальник, якому було надіслано запрошення на участь в обмеженій процедурі, є кандидатом. Положення Директиви 93/37/ЄС визначають, що виконавцем робіт, також може бути фізична або юридична особа або група осіб. Виконавець, що бере участь у тендері, є учасником. Виконавець, якому було надіслано запрошення на участь в обмеженій процедурі, є кандидатом.

Європейський Суд в Рішенні від 14 квітня 1994 року визначив, що поняття виконавця повинно тлумачитись так, щоб воно включало не тільки фізичну або юридичну особу, яка безпосередньо виконуватиме роботу, але також особу, яка виконуватиме контракт через агенції або філії або звернеться за допомогою до спеціалістів чи до зовнішніх експертних відділів [284].

Під постачальником послуг у ст. 1 Директиви 92/50/ЕЕС [64] розуміється будь-які фізична або юридичні особи, а також державні установи, що пропонують виконання послуг. Постачальник послуг, який запропонував таке виконання, вважається «учасником», а той, хто подав заявку на участь у закритій процедурі або процедурі переговорів, вважається «кандидатом».

Відповідно до рішення Європейського Суду від 10 лютого 1982 року [283] прийнятність підрядчиків може бути перевірена лише на основі якісних критеріїв, що встановлені у Директиві, тобто критеріїв, які стосуються економічного і фінансового становища та технічної здатності. Згідно з основними принципами функціонування єдиного ринку, вільним рухом товарів та свободою надання послуг всі дискримінаційні технічні специфікації забороняються.

Згадані вище Директиви визначають певні критерії, що дають змогу усунути постачальника (економічного оператора) від участі в конкурсі з наступних підстав: якщо він є неплатоспроможним або на його рахунки накладено судовий арешт; якщо порушена справа про банкрутство; якщо його посадова особа засуджена за проступок, пов'язаний із професійною діяльністю та рішення суду набуло законної сили; якщо він визнаний винним у серйозному професійному проступку, що доведено засобами, які замовник може підтвердити; якщо він не виконав зобов'язань щодо сплати податків, зборів та обов'язкових платежів; якщо визнаний винним у серйозному перекручуванні інформації, або не наданні такої інформації.

Щодо фінансового та економічного стану постачальника, то це, зазвичай, може бути підтверджено офіційним переліком банківських рахунків, наданням належних заяв банків; наявністю відповідного страхування професійних ризиків; наданням бухгалтерського балансу або витягів із бухгалтерської звітності відповідно до законів держави заснування; офіційним звітом про товарообіг постачальника

щодо предмета контракту за останні три фінансові роки, залежно від дати, коли підприємство було засновано або коли була розпочата торговельна діяльність, зважаючи на доступність інформації про це. Економічний оператор може, якщо це є доцільним щодо конкретного контракту, розраховувати на можливості інших суб'єктів господарювання, не зважаючи на правовий статус зв'язків, що в нього склались із ними. У цьому випадку органу-замовнику має бути доведено, що економічний оператор матиме в розпорядженні необхідні ресурси. Проте якщо з обґрунтованих причин постачальник не здатен надати певні документи, він може підтвердити свій фінансовий та економічний стан будь-яким іншим документом, який орган-замовник визнає належним.

Таким чином, стосовно економічного та фінансового, стану, саме організатори визначають не лише рівень потужності, який вимагається від підрядчика задля прийнятності, а й які документи для підтвердження необхідно надати. Будь-які документи, що вимагають, і які відрізняються від типів, зазначених у Директиві, повинні, проте, надавати об'єктивні, належні докази необхідної потужності для виконання робіт за відповідним обсягом, зокрема, вони не повинні призводити до дискримінації національних виконавців та виконавців з інших держав-членів.

Щодо підтвердження професійної здатності, то від будь-якого економічного оператора, що має намір взяти участь у закупівлі за державні кошти, може вимагатись довести свою реєстрацію у одному з професійних або торгових реєстрів, або зробити письмову заяву або надати відповідний сертифікат.

Щодо підтвердження технічного стану, то постачальник має надати певні відомості, які залежать від типу, кількості та цілей поставки товарів, зокрема перелік основних поставок, що були здійснені за останні три роки, із зазначенням вартості товарів, датами поставок та адресатами. Якщо поставки були здійснені для державних органів, потрібні свідоцтво або сертифікат від компетентних органів про такі поставки, у випадку поставки для приватних осіб слід надати відповідне підтвердження покупця.

Також можна надати опис технічних засобів, що використовуються постачальником, з метою гарантування якості засобів дослідження, перелік техніків або залучених технічних органів, які належать або не належать безпосередньо постачальнику, зокрема

відповідальних за контроль якості, а також надати зразки, опис або фотографії товарів, що поставляються, автентичність яких має бути встановлена на вимогу органа-замовника; сертифікати офіційних інститутів або агенцій з контролю якості з визнаною компетенцією у сертифікації відповідності товарів, що засвідчує відповідність певним специфікаціям та стандартам. Аналіз законодавства ЄС у сфері державних закупівель та наведені вище положення чинного Закону України «Про здійснення державних закупівель» дають підстави стверджувати, що в цілому чинне законодавство України в цій частині адаптоване до законодавства ЄС, і рівень такої адаптації можна визначити як високий.

Окрім законодавства ЄС доцільним вважається проведення аналізу законодавства іноземних країн, зокрема Республіки Казахстан, у частині визначення правового становища учасників процедури закупівель. Так, Закон Республіки Казахстан від 16 травня 2002 року № 321 «Про державні закупівлі» [125] регулює відносини, що виникають у процесі здійснення державними органами, державними установами, державними підприємствами, а також акціонерними товариствами, контрольний пакет акцій яких належить державі закупівель товарів, робіт і послуг у постачальників з метою ефективного використання наявних у їхньому розпорядженні коштів.

Крім того, в Республіці Казахстан існує також Закон «Про державне соціальне замовлення» [124], який, в свою чергу, визначає комплекс правових, організаційних та інших питань взаємодії державних органів і неурядових організацій у сфері їхньої участі у вирішенні соціально значущих проблем суспільства, встановлює принципи, порядок формування й виконання на конкурсній основі державного соціального замовлення неурядовими організаціями Республіки Казахстан. Відмінність у наведених законодавчих актах полягає в тому, що Закон «Про державні закупівлі» спрямований на забезпечення насамперед завдань державної влади, а Закон «Про державне соціальне замовлення» – на становлення і розвиток громадянського суспільства. Проте в основу кожного із вказаних законодавчих актів покладено принцип відбору постачальника на основі відкритого конкурсу, що має на увазі можливість участі організацій будь-яких організаційно-правових форм, як

комерційних, так і некомерційних. Вибір здійснюється на підставі найменшої ціни, за певної можливості обліку інших (нецінових) факторів.

На нашу думку, чинний Закон України «Про здійснення державних закупівель» у частині визначення правового становища учасників повною мірою відповідає високим міжнародним стандартам у досліджуваній сфері господарювання та спрямований на створення сучасної моделі закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти. Слід зазначити, що основним недоліком Закону України «Про здійснення державних закупівель» є те, що він фактично виключає можливість участі громадських організацій в державних закупівлях, на що в науковій літературі вже зверталася увага [312, с. 110].

У світі використовуються різні моделі співробітництва держави з некомерційними недержавними організаціями, для яких найчастіше використовується термін «неурядові». Застосування тієї або іншої моделі залежить від специфіки національного законодавства та практики вирішення соціальних проблем і т.д.

Наприклад, законодавство Російської Федерації в якості постачальників товарів визнає некомерційні організації. У законодавчому порядку встановлено, що некомерційні організації можуть здійснювати підприємницьку діяльність, але остільки, оскільки це необхідно для досягнення цілей, заради яких вони створені, і відповідній цій цілям. У Федеральному законі від 12 січня 1996 року № 7-ФЗ «Про некомерційні організації» [126] передбачено, що некомерційні організації можуть здійснювати виробництво товарів і послуг, що приносить прибуток (п. 2 ст. 24).

Принципова можливість участі некомерційних організацій як постачальників товарів визнається і вченими [25, с. 101-102]. Однак, оскільки така діяльність повинна підлягати основним цілям некомерційних організацій, одержання прибутку не може бути самоціллю некомерційних організацій і отриманий прибуток не розподіляється між учасниками організації, пропонується таку діяльність назвати як діяльність підприємницького характеру [327, с. 88-89]. Проте, як вказують спеціалісти, на практиці існуючий конкурентний відбір постачальників товарів для державних потреб перешкоджає широкому використанню некомерційними організаціями їх права.

Відповідно до Указу Президента РФ від 25 червня 1997 року № 630 [132] постачальникам товарів для державних потреб, які успішно виконують договірні зобов'язання, надається почесне звання «Постачальник продукції для державних потреб». Згідно з Положенням «Про звання Постачальник продукції для державних потреб Росії» [134] встановлено, що звання надається постачальникам, що виграли торги (конкурс) не менше трьох разів поспіль. Дане звання зберігається за постачальником протягом двох років з моменту припинення державного контракту, укладеного за результатами останніх виграних ним торгів (конкурсу). Постачальник, що одержав це звання, має право, що відповідає маркуванню своєї продукції і використання цього звання в рекламних цілях.

Зрозуміло, що для неприбуткових організацій реалізація зазначених вище процедур є фактично неможливою, і тому в цій частині досвід Російської Федерації для нас не є прийнятним. Однак недоліком національного законодавства є факт унеможливлення участі некомерційних організацій у державних закупівлях.

Викладене вище дає нам змогу зробити певні узагальнення в частині особливостей правового становища учасників державних закупівель, навести обґрунтовані висновки та внести пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України. Так, вважаємо за необхідне виключити із чинного законодавства України обмеження, які унеможливають участь неприбуткових організацій у процедурі державних закупівель.

З огляду на викладене слід зазначити, що для учасників процедур закупівель – суб'єктів господарювання – є характерними такі ознаки, які притаманні всім суб'єктам господарювання, а саме: безпосереднє здійснення господарської діяльності або управління нею; створення (набуття статусу суб'єкта господарських відносин) у встановленому законом порядку; наявність майна, необхідного для здійснення обраної суб'єктом або покладеної на нього господарської діяльності чи управління такою діяльністю; наявність господарської правосуб'єктності чи, як зазначають інші науковці, господарської компетенції, окрім спеціальних, передбачених законодавством про державні закупівлі.

Доктрина господарського права визначає: того щоб, певна особа могла розглядатися як суб'єкт господарювання, вона повинна мати господарську правосуб'єктність, так звану господарську компетенцію. Під господарською правосуб'єктністю (господарською компетенцією) професор В.С. Щербина розуміє сукупність прав і обов'язків суб'єкта господарювання та сукупність повноважень, прав і обов'язків органу державної влади або органу місцевого самоврядування при виконанні своїх функціональних завдань у сфері господарювання [331, с. 13].

На нашу думку, для забезпечення прозорості й ефективності процедур державних закупівель необхідно на законодавчому рівні чітко визначитися із поняттям, колом, місцем та роллю учасників у процесі державних закупівель.

## ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Специфіка ринку державних закупівель полягає в тому, що його основними суб'єктами виступають такі учасники вказаних правовідносин, як продавці (постачальники товарів, робіт, послуг) і покупці (замовники). Залежно від домінуючих суб'єктів ринку економічна теорія державних закупівель умовно поділяє його на ринок приватного підприємництва і «державний» ринок (ринок державного господарювання). Відмінна особливість останнього полягає в тому, що держава є його монопольним суб'єктом, тобто єдиним споживачем і, відповідно, покупцем товарів, робіт і послуг.

Серед суб'єктів правовідносин у сфері державних закупівель можна виділити дві групи: органи, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель; суб'єкти правовідносин у сфері державних закупівель, тобто особи, які вступають у процедури державних закупівель, реалізуючи свою правосуб'єктність. У межах цієї групи слід виділити два види суб'єктів:

- замовники (в тому числі – генеральні замовники) процедур закупівель;
- учасники процедур державних закупівель (учасники попередньої кваліфікації, переможці процедури закупівлі, суб'єкти оскарження в органі оскарження).

Забезпечення державних потреб шляхом планування, фінансування і безпосереднього здійснення закупівель відповідних товарів, робіт та послуг здійснюється основними суб'єктами вказаного процесу – замовниками державних закупівель.

З'ясовано, що різниця між генеральним замовником і замовником полягає у їх функціональному призначенні, яке вони мають на різних стадіях процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (визначення державних потреб, організація і проведення державних закупівель, розпорядження державними коштами в процесі державних закупівель, здійснення платежів, регулювання і

контроль за здійсненням державних закупівель тощо). Так, призначенням генеральних замовників є організація і проведення процедур державних закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами. Замовники в свою чергу здійснюють безпосереднє розпорядження державними коштами і є суб'єктами, які уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними відповідних зобов'язань, здійснення необхідних платежів.

Суб'єктний склад генеральних замовників і замовників в цілому збігається. Тому вважаємо, що поділ основних суб'єктів державних закупівель на генеральних замовників і замовників не є обґрунтованим і доцільним, а перелік вказаних суб'єктів не є чітким, що призводить до змішування понять, кола, функціонального призначення місця та ролі замовників у процесі державних закупівель.

Органи державної влади на різних стадіях процесу можуть здійснювати як функції стосовно організації і проведення процедури державних закупівель та безпосереднього розпорядження державними коштами, так і функції щодо регулювання й контролю за державними закупівлями.

Проте аналіз норм Закону України «Про здійснення державних закупівель» дає підстави для класифікації суб'єктів процедури державних закупівель як замовників за наступними критеріями:

*1) за критерієм функціонального призначення:* які відповідають за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами – генеральні замовники (орган державної влади, державна, комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад); які уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів – замовники (органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної

Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, а також підприємства та їх об'єднання);

2) *за критерієм форми власності, на якій функціонують суб'єкти державних закупівель*: державні (орган державної влади, державна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органи влади Автономної Республіки Крим, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим); комунальні (комунальна установа чи організація, визначені відповідно місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад, установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами місцевого самоврядування, а також підприємства та їх об'єднання);

3) *за критерієм наявності особливого правового статусу та організаційної форми*: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; державна, комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад; підприємства та їх об'єднання.

Через категорію «державні кошти» законодавець визначається із основним колом замовників державних закупівель, які, згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель», уповноважені на отримання державних коштів, прийняття відповідних зобов'язання та здійснення необхідних платежів.

Аналіз п. 2, 4, 27 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» свідчить про необхідність чіткого визначення кола замовників державних закупівель та закріплення їх переліку в ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Вказане зумовлює науково-теоретичну проблему встановлення та розмежування функцій вказаних суб'єктів у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Якщо звернутися до п. 2 та п. 27 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель», які визначають, хто є генеральним замовником та замовниками державних закупівель та угрупувати вказаних суб'єктів за критерієм наявності особливого правового статусу і організаційної форми, то можна виокремити наступні основні групи замовників державних закупівель, з метою дослідження особливостей правового становища кожного із вказаних видів замовників, а саме: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України; державна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами; комунальна установа чи організація, визначені відповідно Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями або виконавчими органами місцевих рад відповідальними за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників.

З точки зору функціонального призначення можна зробити висновок, що головною ознакою генеральних замовників є відповідальність за організацію і проведення процедур закупівель в інтересах замовників за рамковими угодами в порядку, передбаченому ч. 2 ст. 13 Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Проведений аналіз зарубіжного законодавства дає підстави стверджувати про необхідність внесення змін і доповнень до Закону України «Про здійснення державних закупівель» в частині розширення кола і конкретизації суб'єктного складу державних замовників та в частині створення організації, що має право здійснювати дії з підготовки торгів, яку замовник чи уповноважений орган вправі залучити до здійснення такої діяльності шляхом проведення торгів на основі договору.

Учасниками процедур закупівель потенційно можуть бути всі суб'єкти господарювання, проте, лише ті з них, які реалізують своє право на участь у процедурах закупівель, стають учасниками вказаних процедур. Відповідно до п. 33

ч. 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» учасник процедури закупівлі – це фізична особа, в тому числі фізична особа – підприємець, юридична особа (резидент або нерезидент), яка письмово підтвердила намір взяти участь у процедурі закупівлі та/або подала пропозицію конкурсних торгів (цінову пропозицію, пропозицію на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника). Як вже зазначалося, учасниками процедур закупівель можуть бути і фізичні особи, які не є суб'єктами господарювання, проте аналіз положень Закону України «Про здійснення державних закупівель» та інших нормативно-правових актів дає підстави для висновку про допустимість участі таких осіб до закупівель, але це являє собою виняток із загальних правил. Так, йдеться про випадки, коли предметом закупівлі є нерухомість, зокрема квартири, земельні ділянки, що знаходиться в приватній власності фізичних осіб тощо.

Чинний Закон України «Про здійснення державних закупівель» фактично встановлює національний режим для іноземних учасників процедури державних закупівель, хоча прямо про це не зазначає.

Вважаємо, що підхід законодавця Російської Федерації в частині: 1) встановлення принципу взаємності при здійсненні державних закупівель для іноземних суб'єктів господарювання в країнах, в яких аналогічний принцип застосовується до учасників закупівель товарів, робіт, послуг, що мають походження із Російської Федерації та 2) обмеження допуску іноземних товарів, робіт і послуг з метою закупівлі для цілей оборони країни і безпеки держави є обґрунтованим і потребує закріплення в чинному законодавстві України.

Викладене вище дає нам змогу зробити певні узагальнення в частині особливостей правового становища учасників державних закупівель, навести обґрунтовані висновки та внести пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України: 1) вважаємо за необхідне виключити із чинного законодавства України обмеження, які унеможливають участь неприбуткових організацій у процедурі державних закупівель; 2) вважаємо за доцільне закріпити в Законі України «Про здійснення державних закупівель» принцип взаємності щодо встановлення національного режиму до іноземних учасників процедури державних

закупівель у разі, якщо аналогічний режим встановлено іноземною державою до національного товаровиробника, надавача послуги, виконавця робіт України;

3) вважаємо за можливе встановити на рівні Кабінету Міністрів України шляхом прийняття відповідної постанови обмеження стосовно певної групи товарів, робіт і послуг, що походять з іноземних держав, з метою їх закупівлі для цілей оборони України і безпеки держави.

Правовідносини із державних закупівель є досить складними і мають низьку особливостей, пов'язаних із участю у них держави. Вказана особливість правового становища держави у зазначених правовідносинах обумовлюється двома факторами:

1) держава є основним споживачем продукції, товарів, робіт і послуг, які закуповуються за державні кошти, що безпосередньо пов'язано із виконанням державою своїх функцій. З огляду на це держава, в особі її органів, діє в господарському обігу на рівних засадах з іншими учасниками державних закупівель;

2) органи державної влади, як виразники державної волі, що покликані у відносинах державних закупівель задовольняти державні потреби, є суб'єктами організаційно-владних повноважень щодо учасників процедури закупівель.

Специфічність природи держави викликає складності із вирішення практичних питань щодо характеру взаємовідносин держави і учасників закупівель при безпосередньому здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти. На нашу думку, делегуючи свої повноваження в частині державних закупівель органам державної влади, держава саме у такий спосіб вступає у господарські правовідносини щодо закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти. Потреби держави (державні потреби) не повинні входити у конфлікт з потребами органів державної влади при здійсненні процедури державних закупівель. Тобто, державні органи не повинні мати інших (власних) потреб, ніж потреби держави (державні потреби).

При реалізації господарських відносин у сфері державних закупівель основні взаємини виникають між суб'єктами господарювання (учасниками) та органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Забезпечення державних потреб шляхом планування, фінансування і безпосереднього здійснення закупівель відповідних товарів, робіт та послуг здійснюється основними суб'єктами вказаного процесу – замовниками державних закупівель. Відповідно до чинного законодавства України органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають визначені повноваження у сфері державних закупівель. Такі повноваження за критерієм спеціалізації нормативного закріплення можна розподілити на два види: 1) закріплені у законодавстві про державні закупівлі (спеціальне регулювання); та 2) закріплені іншими нормативними актами вищої юридичної сили (загальне регулювання).

З огляду на специфіку правового статусу замовників в Україні слід відзначити дуалізм правової природи органів державної влади, що породжує проблему конфлікту інтересів між учасниками процедури закупівель та органами державної влади, які мають контрольні або наглядові функції за державними закупівлями, та у конкретних правовідносинах виступають ще й замовниками такої процедури, тобто ініціаторами процесу.

Для проведення процедур державних закупівель державні замовники зобов'язані утворити комітет з конкурсних торгів. Відповідно до п. 14 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» це службові (посадові) особи замовника (генерального замовника), призначені відповідальними за організацію та проведення процедур закупівлі згідно із Законом.

Комунальні підприємства підпадають під термін «підприємства», яке визначене в п. 21 ч. 1 ст. 1 Закону, що в свою чергу зобов'язує їх здійснювати закупівлю товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом, не лише за державні кошти, які передбачені в п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону, а також за інші кошти, отримані ними від фінансово-господарської діяльності.

Отримання статусу учасника тягне за собою можливість оскарження дій замовника, які порушують права учасника державних закупівель. Згідно з п. 29 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» суб'єктом оскарження в органі оскарження (далі – суб'єкт оскарження) є фізична чи юридична особа, яка звернулася до органу оскарження з метою захисту своїх прав та охоронюваних

законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері державних закупівель і внаслідок яких порушені права чи законні інтереси такої особи.

**РОЗДІЛ 3**  
**ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.**  
**ДОГОВІР ПРО ЗАКУПІВЛЮ ЯК ПРАВОВА ФОРМА ЗАКРІПЛЕННЯ**  
**ВЗАЄМНИХ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНИХ**  
**ЗАКУПІВЕЛЬ**

**3.1. Торги як основна процедура здійснення державних закупівель**

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про здійснення державних закупівель» закупівля товарів, робіт та послуг за державні кошти може здійснюватися шляхом застосування однієї із таких процедур: відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінових пропозицій, попередня кваліфікація учасників, закупівля в одного учасника, електронний реверсивний аукціон.

Вказаними процедурами визначається механізм відбору учасників державних закупівель, який визнається фундаментальним фактором, що обумовлює ефективність усього процесу закупівель. За оцінками фахівців, саме торги є тим ефективним механізмом, який дає змогу досягти мети здійснення державних закупівель – задоволення державних потреб при максимальній економії та ефективності використання державних коштів [113, с. 5].

Публічні торги як спосіб вступу в договірні відносини були відомі ще римському праву, і тому не є надбанням нового часу. Сутність торгів полягає в тому, що одна із сторін вступає в договірні відносини з тим, хто пропонує найвигідніші умови [42, с. 21]. Необхідно зазначити, що доктрина господарського права відносить торги до так званих нетрадиційних, конкурентних способів укладення господарських договорів, функціонування яких зумовлено існуванням механізму ринкової конкуренції [22, с. 183]. О.А. Беяневич вказує на низку причин,

через які укладення договорів у конкурентний спосіб (у тому числі через процедуру торгів) можна вважати нетрадиційним: 1) встановлення договірних відносин відбувається в умовах конкуренції, причому конкуренція може існувати як між тими суб'єктами, що пропонують до продажу який-небудь товар, так і між суб'єктами, які бажають придбати цей товар на певних умовах. Зрозуміло, що з огляду на специфіку правовідносин із закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, враховуючи законодавчо встановлені принципи державних закупівель та їх мету, слід говорити про саме про конкуренцію учасників процедури державних закупівель; 2) правова регламентація порядку укладання договорів здійснюється через спеціальні нормативні акти, які регулюють не окремі види господарсько-договірних зобов'язань, а організацію й проведення біржової торгівлі, аукціонів та конкурсів, тобто торгів. Чинне законодавство України як безпосередньо у Законі України «Про здійснення державних закупівель» (ст. ст. 20 – 39, 39-1 – 39-11), так і в підзаконних та / або відомчих нормативно-правових актах [142; 259; 228; 179; 219; 234; 236; 174] регламентує процедуру торгів при закупівлі, з урахуванням специфіки кожної із унормованих процедур. При цьому слід зазначити, що чинне законодавство врегульовує особливості закупівель певних товарів, робіт та послуг для задоволення окремих державних потреб. Особливістю вказаного регулювання є те, що воно здійснюється, як правило, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України [237; 144; 258; 169]. Проте, окремі (чітко визначені) види товарів, робіт і послуг закуповуються у відповідності до вимог Закону України «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» від 24 травня 2012 року № 4851-VI [265].

Безпосередньо процедура проведення торгів врегульована розділом 4 (процедура відкритих торгів) та розділом 5 (процедура двоступеневих торгів) Закону України «Про здійснення державних закупівель». Проте для належного здійснення державних закупівель (насамперед торгів) законодавець встановив загальні вимоги, дотримання яких забезпечує легітимізацію процедури закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти.

На нашу думку, до основних ознак такої легітимізації (забезпечення належного, законодавчо встановленого порядку здійснення державних закупівель) слід віднести: 1) дотримання принципів здійснення закупівель, які встановлені ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель»; 2) обов'язковість планування закупівель відповідно до річного плану (який надсилається Державній казначейській службі України) та фінансового плану, кошторису, які надсилаються до Уповноваженому органу протягом п'яти робочих днів з дня їх затвердження; 3) неможливість поділу предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель»; 4) обов'язковість оприлюднення інформації про закупівлю за встановленою формою як на веб-порталі Мінекономрозвитку України, так і в офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель; 5) обов'язковість утворення замовником комітету з конкурсних торгів для організації та проведення процедур закупівель, в порядку та на умовах, передбачених ст. 11 Закону України «Про державні закупівлі». Типове положення про комітет з конкурсних торгів розробляється Уповноваженим органом; 6) обов'язковість відповідності учасників або учасників попередньої кваліфікації кваліфікаційним критеріям, що повинно бути підтверджено документально.

Наведені ознаки легітимізації державних закупівель, при їх належному дотриманні у разі проведення процедур державних закупівель, на наше переконання, сприятимуть створенню конкурентного середовища і запобіганню проявам корупції у цій сфері, розвитку добросовісної конкуренції та забезпеченню раціонального й ефективного використання державних коштів.

Як зазначалося, торги є ефективним та зручним механізмом одержання найкращих пропозицій від осіб, які беруть у них участь. Однак розгляд цього механізму вченими та практиками обмежується лише особливостями проведення торгів у тій чи іншій галузі, а комплексного дослідження торгів, як і закріплення єдиного поняття та єдиних правил їх проведення законодавчо, не здійснено. Обсяг цієї роботи не дає змоги дослідити всі проблеми правового регулювання торгів, проте необхідно звернути увагу на наступне.

Державні закупівлі є лише однією зі сфер, де застосовуються процедури торгів. Відповідно до чинного законодавства, торги проводяться також в рамках процедур банкрутства, виконавчого провадження, при приватизації державного та комунального майна, а також в інших сферах. Проте, як слушно зазначають науковці [328; 22; 51, с.12], недоліком правового регулювання є відсутність єдиного нормативно-правового акта, що регулює порядок проведення торгів. Слід погодитися з О.А. Беляневич, яка вказує, що необхідність єдиного законодавчого акта про торги визначається потребою комплексного та узгодженого правового регулювання торгів в економічній сфері. Водночас, дослідниця підкреслює, що уніфіковане законодавче регулювання торгів як особливої форми вступу в договірні відносини не повинно регулювати особливості господарських договірних зобов'язань різного виду [22, с. 182].

З огляду на те, що нормативно-правові акти наповнюють однакові терміни різним змістом та по-різному врегульовують питання проведення торгів, виникає необхідність існування загальних норм, які б визначали поняття та види торгів, регулювали основні питання укладення договорів на торгах на рівні окремого закону або в рамках ГК України. При цьому, на нашу думку, слід закріпити дефініцію торгів, встановити, що торги проводяться в двох формах: аукціону і конкурсу. На аукціоні переможцем стає та особа, яка запропонувала найбільшу ціну. Переможцем конкурсу є той, хто запропонував найкращі умови.

Звертаючись в частині досліджуваного питання до іноземного досвіду, слід наголосити, що в чинному законодавстві Російської Федерації (далі – РФ) також використовується термін «торги», проте на законодавчому рівні закріплено класифікацію торгів на аукціони та конкурси, які можуть бути відкритими та закритими (ст. ст. 447, 448 Цивільного кодексу РФ) [58]. Аналогічна класифікація торгів використовується і в спеціальному законодавстві, що регулює порядок здійснення державних закупівель, зокрема у Федеральному Законі «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних та муніципальних потреб» від 21 липня 2005 року № 94-ФЗ.

У Законі України «Про здійснення державних закупівель» закріплено поняття «торги (конкурсні торги)». Відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 1 вказаного закону торги (конкурсні торги) – це здійснення конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця торгів (конкурсних торгів) згідно з процедурами, встановленими цим законом (крім процедури закупівлі в одного учасника). На нашу думку, поняття «конкурсні торги», що застосовуються в Законі України «Про здійснення державних закупівель», не є коректним, адже кожне слово як складова поняття повинне нести чітке змістовне навантаження. Тому, аналізуючи поняття торгів у сфері здійснення державних закупівель, слід звернутися до доктринальних визначень.

Ще Д.І. Мейер писав, що торги – знаряддя двогостре: якщо проводити їх як слід, без усяких задніх думок, то вони можуть вести до тієї мети, з якою встановлені; але вони можуть також призвести до результату зовсім протилежного [110]. У енциклопедичному словнику Ф. Брокгауза і І. Ефрона торги публічні кваліфікуються як особлива форма відчуження майна або здачі казенних підрядів і постачань [338, с. 210]. Словник російської мови С.І. Ожегова трактує термін «торги» у двох значеннях: з одного боку, – це те ж, що й аукціон, а з другого – це змагальний порядок віддання підряду тому, хто запропонує більш вигідні умови [136, с. 691]. О.А. Беляневич зазначає, що у найбільш широкому розумінні торги є нетрадиційним способом укладання господарських договорів, тобто нормативно врегульованою організацією здійснення суб'єктами господарювання конкурентних дій, за допомогою яких відбувається встановлення господарсько-договірних відносин певного виду між організатором торгів (власником чи уповноваженою ним особою) і тим суб'єктом (переможцем торгів), який запропонував найбільш вигідні для організатора торгів умови договору [22, с. 182].

Д.О. Бондаренко пропонує таке узагальнююче визначення торгів – це спосіб укладання договору, при якому організатор торгів заздалегідь визначає умови їх проведення й основні умови майбутнього договору, критерії і процедури подання заявок і вибору переможця, що обирається з числа тих, хто подав заявки та взяв участь у торгах відповідно до встановлених вимог і за принципом змагання

пропозицій від декількох учасників торгів задля забезпечення найбільш вигідних умов угоди для їх організатора [24, с. 358].

На думку Г.І. Пінькас, під торгами найчастіше розуміють змагання, наданих претендентами ofert з точки зору їх відповідності критеріям, які містяться в конкурсній документації, або конкурс, який проводить покупець або замовник серед постачальників з метою вибору найбільш вигідної пропозиції [149, с.13]. О. Страх визначає торги як конкурентний спосіб вибору переможця за заздалегідь визначеними в спеціальному документі умовами з метою укладання договору на найвигідніших для організатора умовах [303, с. 84].

Ряд авторів визначає торги як спосіб розміщення (видачі) замовлень на закупівлю. На думку Л.П. Батенко, О.А. Загородніх, В.В. Ліщинського, під конкурсом (конкурсними торгами) необхідно розуміти спосіб розміщення замовлення на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг, за якого замовник або організатор конкурсу в той чи інший спосіб штучно створює умови для конкурентної боротьби між постачальниками-учасниками конкурсу за замовлення з метою вибору найкращих умов придбання необхідних товарів, робіт, послуг [18, с. 113]. М. Нестерович визначає торги як особливий спосіб видачі замовлень на поставку товарів, виконання робіт відповідно до заздалегідь оголошених у спеціальному документі умов, який припускає залучення на принципах змагальності пропозицій від безпосередніх учасників торгів з метою забезпечення найвигідніших умов для організатора торгів [121, с. 13].

Такий підхід до торгів витікає із самої суті ринкового товарного механізму, рушійною силою якого є конкуренція. Торги сприяють залученню потенційних постачальників і концентрації їх в одному місці, що одночасно стимулює посилення конкуренції на мікрорівні. За допомогою торгів реалізується, також, принцип самостійності й незалежності підприємців (товаровиробників) у товарному обігу в їх відносинах з державою [307, с. 40].

Отже, узагальнююче вище викладене слід наголосити, що на сьогодні у спеціальній юридичній літературі різної галузевої приналежності під торгами розуміється або спосіб розміщення замовлень на закупівлю для державних потреб,

або спосіб укладення договору (вступу в договірні відносини) шляхом проведення конкурентного відбору. Звісно, це не є достатнім, і тому розуміння торгів потребує уточнення.

На нашу думку, *поняття торгів* у сфері здійснення державних закупівель можна визначити як законодавчо врегульовану процедуру вступу в договірні відносини шляхом проведення конкурентного відбору серед певного кола претендентів через оцінку їх пропозицій і виявлення переможця з метою укладення з ним договору про закупівлю.

З огляду на викладене пропонуємо внести зміни до п. 31 ст.1 Закону України «Про здійснення державних закупівель», виклавши його в наступній редакції:

«31) торги – законодавчо врегульована процедура вступу в договірні відносини шляхом проведення конкурентного відбору серед певного кола претендентів через оцінку їх пропозицій і виявлення переможця з метою укладення з ним договору про закупівлю».

Слід звернути увагу на те, що на практиці, а також в нормативно-правових актах [253; 211], до сьогодні ще використовується термін «тендер» і навіть «тендерні торги», що асоціюється насамперед зі здійсненням державних закупівель. Етимологічно слово «тендер» походить від латинського дієслова «*tendo, tendere*» і на сьогодні, як зазначають дослідники [24, с. 358], має близько 18 різних значень. У СРСР поняття «тендер» використовувалось в основному при участі держави в особі уповноважених органів у міжнародних торгах, хоча в практиці зарубіжних країн уникали використання цього терміна. Вже в незалежній Україні його почали використовувати для позначення конкурсних процедур у різних сферах, проте найбільш вживаним він став саме в сфері здійснення державних закупівель. І хоча на сьогодні поняття «тендер» не використовується в законодавстві про державні закупівля, на практиці цей термін є загальноживаним. З метою уніфікації термінологічного апарату в сфері державних закупівель вважаємо за доцільне внести зміни до тих нормативно-правових актів, які оперують терміном «тендер», та замінити його на термін «торги». Вказане насамперед буде відповідати положенням Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Також необхідно звернути свою увагу на те, що в науковій літературі робились спроби запропонувати альтернативний торгам механізм проведення державних закупівель. Так, на думку В.І. Мельничука, процедури торгів за своїм змістом не дають змоги досягти цілей, поставлених перед державними закупівлями, і є такими, що прямо суперечать меті проведення державних закупівель. Автор зазначає, що альтернативою торгам може бути запровадження способу цінових інтервалів для товарів, робіт і послуг, в межах яких розпорядники державних коштів зможуть обирати постачальників (виконавців) на свій розсуд без проведення торгів, дотримуючись при цьому вимог щодо якості предмета закупівлі [112, с. 69-70]. Дійсно, такий механізм витрачання бюджетних коштів на сьогодні існує та нормативно врегульований. Як приклад можна навести норми Постанову Кабінету Міністрів України «Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного і місцевих бюджетів» від 4 квітня 2001 року № 332 [183]. Проте навряд чи можна погодитись з тим, що вказаний механізм є ефективнішим щодо процедур торгів, які мають на меті проведення державних закупівель, а саме створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції, забезпечення прозорості закупівель тощо.

Також науковцями розглядалася можливість здійснення державних закупівель, використовуючи біржові торги. Необхідно зазначити, що ні Закон України «Про здійснення державних закупівель», ні інші нормативні акти, що регламентують дану сферу суспільних відносин, як і відповідні акти більшості зарубіжних країн, не передбачають можливості застосування біржових торгів у процедурі державних закупівель. Як слушно вказує О.Г. Страх, використовувати біржові торги для закупівель для державних потреб можна лише в тому разі, якщо вартість закупівлі не перевищує суми, еквівалентної 100 тис. грн., і для закупівлі вже готових для споживання товарів, які не виробляються спеціально і для яких існує постійно діючий ринок [302, с. 55]. Виходячи з наведених доводів і враховуючи рівень

розвитку українського біржового ринку, внесення відповідних змін до чинного законодавства не видається необхідним і доцільним.

Як зазначалося вище, основою для забезпечення ефективності функціонування державних закупівель в Україні є дотримання принципів державних закупівель. Оскільки державна закупівля здійснюється шляхом застосування процедур, визначених ч. 1 ст. 12 вказаного Закону, то ці основні засади є одночасно і принципами проведення торгів як основної процедури здійснення державних закупівель. Крім того, загальноприйняті принципи здійснення закупівель зафіксовані у ряді міжнародних документів, таких як Директиви ЄС, Типовий Закон ЮНСІТРАЛ, Угода GPA. Українське законодавство про державні закупівлі в основному увібрало в себе зазначені принципи, однак, як зазначає В.С. Урлюк, їх функціонування має ряд особливостей, зумовлених тісним взаємозв'язком державних закупівель із системою державного управління, з одного боку, та бюджетним процесом (системою) – з другого [316, с. 487].

Водночас існує проблема практичної реалізації принципів державних закупівель, оскільки досить часто організація та здійснення процедур торгів в Україні, а нерідко й законодавча база, є далекими від задекларованих принципів закупівель, а інколи прямо суперечать їм. Тому необхідно розглянути основні принципи проведення торгів детальніше та визначити проблеми, які виникають при їх реалізації, а також шляхи їх вирішення.

*Принцип добросовісної конкуренції* між учасниками торгів є необхідною умовою їх проведення, оскільки спонукає учасників до зниження ціни, впровадження новітніх методів і технологій, освоєння сучасних галузей виробництва. Вказаний принцип тісно пов'язаний з *принципом недискримінації учасників*, адже саме шляхом надання рівних можливостей для учасників можна забезпечити добросовісну конкуренцію. Основною проблемою реалізації цих принципів є визначення кваліфікаційних критеріїв, яким повинні відповідати учасники процедур торгів, що передбачено ст. 16 та ст. 17 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Статтею 5 та ч. 3 ст. 22 вказаного Закону передбачено, що документація торгів не повинна містити вимог, які обмежують

конкуренцію та призводять до дискримінації учасників. На практиці виникає проблема вичерпності таких критеріїв та розпливчатості їх формулювань, адже наявність обладнання, досвід працівників та інші критерії можуть трактуватися досить широко, на що неодноразово зверталась увага науковцями [138; 12; 117].

*Принцип максимальної економії та ефективності* реалізується при плануванні, організації і здійсненні державних закупівель шляхом досягнення запланованих цілей із залученням мінімального обсягу коштів та ресурсів. Одним з проблемних питань, пов'язаних з реалізацією цього принципу, є укладення переможцем процедури закупівлі договорів субпідряду на виконання частини робіт (надання послуг, постачання товарів). Чинним законодавством це питання чітко не врегульоване, проте якщо переможець закупівлі є розпорядником державних коштів, він зобов'язаний проводити процедуру закупівлі відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість предмета закупівлі перевищує встановлені розміри. Проте залучення субпідрядників шляхом проведення процедур державних закупівель не відповідає принципам ощадливості, максимальної економії та ефективності, адже це потребує додаткових витрат на їх здійснення.

*Принцип відкритості та прозорості на всіх стадіях державних закупівель* полягає в тому, що всі замовники торгів зобов'язані оприлюднювати інформацію про проведення закупівель на всіх етапах їх здійснення і кожний учасник має можливість з нею ознайомитись. Проте після прийняття Закону України «Про здійснення державних закупівель» цей принцип є найпроблемнішим для реалізації. Так, перелік документів для оприлюднення, передбачений у ст. 10 цього закону, є невиправданим та занадто обтяжливим, що потребує від учасників процедури державних закупівель залучення додаткових матеріальних і трудових ресурсів. Це створює значні технічні труднощі як для замовників, так і для працівників бюлетеня «Вісник державних закупівель» і веб-порталу державних закупівель Міністерства економіки України, що часто зумовлює неналежне виконання замовниками вимог закону. Для вирішення цієї проблеми необхідно виключити з переліку інформації,

що підлягає опублікуванню, ту інформацію, яка є необов'язковою та створює зайві перешкоди під час проведення процедур закупівель.

*Принцип об'єктивної та неупередженої оцінки пропозицій конкурсних торгів* передбачає, що умови проведення торгів, принципи, критерії й порядок визначення переможця встановлюються заздалегідь. Для всіх учасників вони однакові, а рішення щодо укладання договорів закупівлі повинні бути справедливими та неупередженими. Тому забезпечення принципу полягає у розробці чітких критеріїв та зрозумілої і неупередженої методики їх оцінки. Проте критерії оцінки тендерних пропозицій є проблемними. Зокрема ч. 5 ст. 28 закону надає можливість використовувати інші критерії оцінки, крім ціни, у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер. Замовники можуть зловживати такою можливістю, штучно створюючи для своїх закупівель спеціалізований статус.

*Принцип запобігання корупційним діям і зловживанням* перебуває у тісному та нерозривному зв'язку з усіма наведеними вище принципами здійснення державних закупівель, а успішність його реалізації безпосередньо залежить від реалізації інших принципів.

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що принципи здійснення державних закупівель в Україні, закріплені в ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель», певною мірою є декларативними, а проблеми, що виникають під час їхньої реалізації, часто стають причинами правопорушень та наступного оскарження процедур закупівель.

Крім вказаних вище принципів, які закріплені законодавчо, можна визначити наступні принципи торгів:

*Принцип мови.* Згідно зі ст. 15 Закону України «Про здійснення державних закупівель» під час проведення процедур закупівель усі документи, що готуються замовником, викладаються українською мовою, а також за рішенням замовника одночасно усі документи можуть мати автентичний переклад іншою мовою. Визначальним є текст, викладений українською мовою. Тексти повинні бути автентичними, визначальним є текст, викладений українською мовою. Проте ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель», яка визначає принципи

здійснення закупівель, такого принципу не містить. З огляду на викладене пропонуємо доповнити ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель» абз. 7, виклавши його в наступній редакції: «мови».

*Принцип забезпечення екологічної безпеки.* Реалізація цього принципу передбачає застосування екологічно зорієнтованих критеріїв при здійсненні процедур закупівель, що, в свою чергу, сприяє захисту довкілля. Здійснення «зелених» закупівель стало поширеною практикою в багатьох державах. Положеннями Директив ЄС встановлено, що характеристики впливу на довкілля є одним із критеріїв надання контракту, що підтверджується і практикою Суду ЄС. Так, у 2002 році Суд ЄС розглянув справу *Concordia Bus Finland* [513] про проведення закупівлі для забезпечення транспортної мережі м. Хельсінкі автобусами. Одним із критеріїв вибору найбільш економічно вигідної пропозиції були екологічні вимоги. За результатами конкурсу місто вирішило обрати власну автобусну компанію (HKL) для надання транспортних послуг. Інша компанія-учасник «Конкордія» (пізніше – Swebus) запропонувала найнижчу ціну за надання своїх послуг. Обидві компанії отримали максимальну кількість балів за іншими критеріями, проте HKL отримала найбільше балів за низькі вихлопи нітроген оксиду і низький рівень шуму. За цих обставин HKL отримала найбільшу загальну кількість балів і стала переможцем конкурсу. «Конкордія» звернулася до Суду ЄС. Суд ЄС вирішив, що положення чинних на той час Директив ЄС не виключали застосування екологічного критерію для оцінки пропозицій, щоб визначити найбільш економічно вигідний варіант. Також суд визначив межі використання цього критерію: критерій повинен бути безпосередньо пов'язаний з предметом контракту та націлений на визначення найвигіднішої пропозиції. Крім того, екологічно зорієнтований критерій має чітко визначатися в оголошенні або документах, пов'язаних з контрактом. Таким чином, Суд ЄС дійшов висновку, що рівень вихлопних газів і рівень шуму слід визнати як важливі й безпосередньо пов'язані з контрактом щодо надання послуг громадського транспорту [280, с. 192-193].

Відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» технічні, якісні характеристики предмета закупівлі повинні передбачати

необхідність застосування заходів із захисту довкілля. Разом із тим цей критерій не зазначений у ст. 28 вказаного закону як такий, що може використовуватись при оцінці пропозицій торгів та визначенні переможця. На нашу думку, критерії оцінки, зазначені в ч. 5 ст. 28 Закону, необхідно доповнити критерієм забезпечення екологічної безпеки. Виходячи із викладеного, пропонуємо доповнити ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель» абз. 8, виклавши його в наступній редакції: «забезпечення екологічної безпеки».

*Принцип соціальної спрямованості* полягає в тому, що здійснення державних закупівель повинно бути засобом підтримки соціальної політики. Реалізація цього принципу може здійснюватись, зокрема, шляхом встановлення соціальних критеріїв, яким повинен відповідати учасник торгів. Так відповідно до ч. 5 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель» одним із критеріїв оцінки пропозицій є використання місцевих ресурсів, зокрема робочої сили.

Слід зазначити, що в зарубіжних країнах цей принцип має важливе значення як один із критеріїв вибору переможця торгів. Як приклад можна навести справу *Gebroeders Beentjes v Netherlands* [2]. Компанія *Gebroeders Beentjes* оскаржила в Суді ЄС дії голландського Міністерства сільського господарства та рибальства щодо державного договору на виконання робіт з ущільнення землі. Хоча компанія *Gebroeders Beentjes* надала найнижчу пропозицію щодо договору на виконання робіт, проте державний контракт був укладений з іншим учасником. Однією з головних причин для ухвалення міністерством такого рішення був той факт, що *Gebroeders Beentjes* не була спроможна забезпечити так званий соціальний пункт, викладений в умовах контракту: найняти за контрактом принаймні 70 % робочої сили з числа осіб, які протягом тривалого часу шукали роботу. При цьому необхідно було користуватись послугами регіонального бюро з працевлаштування. Суд зазначив, що позиція міністерства правильна, а боротьба з безробіттям може бути критерієм обрання найбільш економічно вигідної пропозиції та укладання контракту [41, с. 189-190].

Дослідники визначають також інші принципи проведення торгів. Слід погодитися із О.Г. Турченко, яка крім вказаних вище принципів називає *принцип*

*справедливості*, який полягає в тому, що умови торгів, конкурсу визначаються заздалегідь, до початку конкурсу. Вони є однаковими для всіх учасників і не можуть бути змінені в процесі проведення конкурсу. Також дослідниця додатково виділяє *принцип добровільності*, який гарантує учасникам свободу при прийнятті рішення про подачу заявки, укладання державного контракту [312, с. 62]. *Принцип ділового підходу*. На нього звертає увагу, зокрема, Я.В. Петруненко. Діловий підхід означає, що оскільки кожна закупівля є діловою операцією, в якій передбачається рух коштів, обов'язкове сприяння існуючій конкуренції, то необхідно чітко й належним чином спланувати закупівлі з розробкою графіка постачання (виконання робіт) та визначенням необхідного рівня якості для забезпечення безперебійної поточної діяльності підприємства, установи, організації відповідно до їх функціональних повноважень. Додержання цього принципу диктує необхідність обов'язкового ведення та подальшого зберігання документації щодо закупівельної діяльності [140, с. 179].

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що торги є законодавчо врегульованою процедурою вступу в договірні відносини шляхом проведення конкурентного відбору серед певного кола претендентів через оцінку їх пропозицій і виявлення переможця з метою укладення з ним договору про закупівлю відповідно до законодавчо встановлених принципів. Законодавством та міжнародною практикою визначено принципи проведення торгів як основного способу державних закупівель, які закріплені і в законодавстві України. Саме ці принципи повинні бути фундаментом для вдосконалення державно-закупівельного законодавства і безпосередньо торгів як основної процедури державних закупівель.

Чинне законодавство України поділяє торги на два види: 1) відкриті та 2) двоступеневі. Відмінність двоступеневих торгів від відкритих полягає у тому, що двоступеневі торги проводяться в два етапи. На першому із них усім учасникам пропонується подати попередні пропозиції конкурсних торгів без зазначення ціни. Документація конкурсних торгів при цьому може передбачати лише пропозиції щодо технічних, якісних та інших характеристик предмета закупівлі, умови

поставки, підтвердження професійної й технічної компетентності учасників та їх відповідності кваліфікаційним критеріям.

Замовник під час розгляду попередніх пропозицій конкурсних торгів має право проводити переговори з будь-ким з учасників для визначення переваг та недоліків у пропозиціях. Замовник в ході переговорів не має права застосовувати дискримінаційний режим до різних учасників. За результатами переговорів складається протокол за підписом замовника та учасника, в якому зазначаються відомості про учасника, пропозиції, запропоновані учасником, висновки.

Після отримання попередніх пропозицій конкурсних торгів замовник має право внести зміни до документації конкурсних торгів щодо технічних вимог та вимог до якості предмета закупівлі чи запропонувати нові характеристики та критерії оцінки згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель». Про зміну умов документації конкурсних торгів замовник інформує всіх учасників під час надання їм запрошень до участі у другому етапі торгів.

На другому етапі замовник запрошує до участі учасників, попередні пропозиції конкурсних торгів яких не було відхилено на першому етапі та пропозиції яких виявилися прийнятними в цілому, але не менше ніж двох. На другому етапі учасники повинні подати остаточні пропозиції конкурсних торгів із зазначенням ціни. Строк подання пропозицій конкурсних торгів на другому етапі становить не менше 15 днів з дня повідомлення учасника про результати першого етапу.

При цьому згідно зі ст. 31 Закону України «Про здійснення державних закупівель» процедура двоступеневих торгів може застосовуватися лише за умов, коли: замовник не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) товарів (робіт) або визначити вид послуг та якщо для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести попередні переговори з учасниками; предметом закупівлі є здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт.

Що ж стосується безпосередньої процедури проведення відкритих та двоступеневих торгів, то вони є ідентичними. Так, відповідно до ч. 1 ст. 34

вказаного Закону двоступеневі торги проводяться в порядку, передбаченому для процедури відкритих торгів.

Процедура проведення відкритих торгів чітко врегульована розділом IV Закону України «Про здійснення державних закупівель». До обов'язкових етапів організації і безпосереднього здійснення відкритих та двоступеневих торгів, на нашу думку, слід віднести: етап інформування про проведення процедури торгів; етап отримання документації конкурсних торгів; етап забезпечення і подання пропозицій конкурсних торгів та забезпечення виконання договору про закупівлю; етап розкриття пропозицій конкурсних торгів, розгляду, оцінки й відхилення пропозицій конкурсних торгів; етап відміни замовником торгів чи визнання їх такими, що не відбулися; етап акцепту пропозиції конкурсних торгів та укладення договору про закупівлю. На наше переконання, слід докладно зупинитися на розгляді основних етапів організації й проведення процедур відкритих і двоступеневих торгів.

*На етапі інформування про проведення процедури торгів* відповідно до ст. 21 Закону України «Про здійснення державних закупівель» обов'язковою визнається публікація замовником оголошення про проведення процедури в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель та його розміщення на веб-порталі Уповноваженого органу. Доцільність існування вказаного етапу обумовлюється необхідністю отримання учасником державних закупівель повної інформації про торги, які проводяться в Україні, з метою прийняття рішення про участь в них. Основними перевагами етапу інформування для учасника є оперативність отримання інформації та мінімізація часу на вивчення ринку, пошук і аналіз об'єктивної інформації про торги.

У юридичній літературі не раз порушувалося питання, чи можна розглядати оголошення про закупівлю як публічну оферту. О.Г. Турченко вказує, що оголошення містить всі ознаки публічної оферти. Але, як зазначає автор, опубліковане запрошення до участі в конкурсі містить посилення загального характеру на замовлення, на умови контракту або проект контракту, а також вказівку на час, місце, форму торгів, їх предмет і порядок проведення, порядок

оформлення участі в торгах і визначення переможця, відомості про початкову ціну, які, за винятком предмета, в майбутній договір не включаються [312, с. 68]. З огляду на це О.Г. Турченко обґрунтовано пропонує погодитися з думкою М.І. Брагинського, що повідомлення за самою своєю суттю не може вважатися офертою щодо договору, який передбачають укласти [25, с. 75].

*Етап отримання документації конкурсних торгів* визнається дослідниками центральною ланкою в забезпеченні об'єктивності, прозорості й недискримінації торгів [312, с. 68]. На думку останніх, замовник (організатор торгів) несе відповідальність не тільки за дотримання всіх юридичних формальностей, пов'язаних з конкурсними процедурами, а й за підготовку максимально точної і конкретизованої з технічної та юридичної точки зору конкурсної документації, що забезпечує максимальну конкуренцію і дає можливість акцептувати конкурсну заявку без попереднього обговорення і без переговорів з учасниками торгів лише на підставі критеріїв та специфікацій, сформульованих у ній.

Відповідно до ст. 22 Закону України «Про здійснення державних закупівель» після оприлюднення оголошення про проведення процедури закупівлі кожна фізична/юридична особа має право протягом трьох робочих днів з дня отримання відповідного запиту безоплатно отримати документацію торгів. Крім того ч. 3 вказаної статті зазначає, що документація конкурсних торгів не повинна містити вимог, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників.

На думку фахівців, при підготовці конкурсної документації рекомендується застосовувати принцип модульності, значення якого полягає в тому, що вся документація складається з окремих документів, які необхідно розглядати у взаємозв'язку. При цьому всі документи повинні бути пов'язані між собою посиланнями загального характеру без вказівок на конкретні відомості з інших розділів конкурсної документації. Застосування цього принципу, доводить О.Г. Турченко, дасть змогу уніфікувати процедури, правила проведення торгів (допоможе застосовувати раніше розроблені документи при розробці конкурсної документації для конкретного конкурсу) [312, с. 70].

До вказаного етапу організації та безпосереднього здійснення торгів слід віднести процедуру надання роз'яснень щодо документації конкурсних торгів та внесення змін до неї, що врегульована ст. 23 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Учасник, який отримав від замовника документацію конкурсних торгів, має право не пізніше ніж за 10 днів до закінчення строку подання пропозицій конкурсних торгів звернутися до замовника за роз'ясненнями щодо документації конкурсних торгів. Замовник повинен надати роз'яснення на запит протягом трьох днів з дня його отримання всім особам, яким було надано документацію конкурсних торгів. Крім того, за ч. 2 ст. 23 вказаного Закону замовник має право з власної ініціативи чи за результатами запитів внести зміни до документації конкурсних торгів, продовживши строк подання та розкриття пропозицій конкурсних торгів не менше ніж на сім днів і повідомити письмово протягом одного робочого дня з дня прийняття рішення про внесення зазначених змін усіх осіб, яким було видано документацію конкурсних торгів. Проте у разі здійснення закупівлі за скороченою процедурою замовник не має права з власної ініціативи чи за результатами запитів вносити зміни до документації конкурсних торгів, крім випадків, коли внесення таких змін необхідне для приведення у відповідність документації конкурсних торгів із вимогами чинного законодавства або такі зміни вимагає рішення органу оскарження. У такому разі замовник зобов'язаний внести відповідні зміни до документації конкурсних торгів та продовжити строк подання пропозицій конкурсних торгів. У разі несвоєчасного подання замовником роз'яснень щодо змісту документації конкурсних торгів або несвоєчасного внесення до неї змін замовник повинен продовжити строк подання та розкриття пропозицій конкурсних торгів не менш як на сім днів та повідомити про це всіх осіб, яким було видано документацію конкурсних торгів.

Таким чином, слід зазначити, що підготовка конкурсної документації – один із найскладніших етапів проведення конкурсу, оскільки конкурсна документація є «основним законом» конкурсу і, отже, будь-які норми, критерії, правила, процедури можуть застосовуватися тільки в тому випадку, якщо про це зазначено в конкурсній

документації. І замовники (організатори конкурсу), і учасники повинні діяти в строгій відповідності з нею [312, с. 77].

*Етап забезпечення і подання пропозицій конкурсних торгів та забезпечення виконання договору про закупівлю.* Відповідно до ст. 24 Закону України «Про здійснення державних закупівель» замовник має право зазначити в оголошенні про проведення процедури закупівлі та в документації конкурсних торгів вимоги щодо надання забезпечення пропозиції конкурсних торгів. Розмір забезпечення пропозиції конкурсних торгів у грошовому виразі не може перевищувати 1 % очікуваної вартості закупівлі у разі проведення торгів на закупівлю робіт та 5 % – у разі проведення торгів на закупівлю товарів чи послуг на умовах, визначених документацією конкурсних торгів.

У разі якщо надання забезпечення пропозиції конкурсних торгів вимагається замовником, у документації конкурсних торгів повинні бути зазначені умови його надання, зокрема, вид, розмір, строк дії та застереження щодо випадків, коли забезпечення пропозиції конкурсних торгів не повертається учаснику. У такому разі учасник під час подання пропозиції конкурсних торгів одночасно надає забезпечення пропозиції конкурсних торгів. Розмір забезпечення виконання договору про закупівлю не може перевищувати 5 % вартості договору. При цьому згідно з п. 8 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» забезпечення пропозиції конкурсних торгів – надання учасником замовнику гарантій виконання своїх зобов'язань у зв'язку з поданням пропозиції конкурсних торгів. Вказана норма визначає наступні види забезпечення: порука, гарантія, застава, завдаток, депозит.

У науковій літературі вже зверталася увага на певні недоліки вказаних положень чинного законодавства з огляду на те, що зі змісту наведених статей не зрозуміло, в яких випадках необхідно вимагати надання конкурсного забезпечення. Дослідникам вбачається, що в цій ситуації слід виходити з передбачуваної суми закупівлі. По-перше, необхідність внесення конкурсного забезпечення при відносно невеликій передбачуваній сумі закупівлі може лише відлякати потенційних учасників; по-друге, розмір забезпечення виконання договору про закупівлю не дає

відповіді на питання: чи є ця сума частиною суми договору, чи вноситься додатково. Встановлено лише вимогу, що дану суму повертають відповідно до умов конкурсної документації. Таким чином, рішення даного питання належить до прав замовника. Найприйнятнішим вважається варіант, коли забезпечення виконання договору вноситься окремо і повертається після виконання договору (повністю або в обумовленій у конкурсній документації частині) [312, с. 75].

Порядок подання пропозицій конкурсних торгів унормований ст. 25 Закону України «Про здійснення державних закупівель» і передбачає, що:

1) пропозиція конкурсних торгів подається у письмовій формі за підписом уповноваженої посадової особи учасника, прошита, пронумерована та скріплена печаткою у запечатаному конверті. Відмова або ухилення замовника від негайного отримання пропозицій конкурсних торгів, що подаються особисто, є підставою для оскарження. Якщо це передбачено документацією конкурсних торгів, пропозиція конкурсних торгів може подаватися у вигляді електронного документа відповідно до цього Закону та законодавства, що регулює питання електронного документообігу та електронного цифрового підпису;

2) пропозиція конкурсних торгів повинна супроводжуватися документом, що підтверджує надання учасником забезпечення пропозиції конкурсних торгів, якщо таке забезпечення передбачено оголошенням про проведення процедури закупівлі. Пропозиції конкурсних торгів, отримані замовником після закінчення строку їх подання, не розкриваються і повертаються учасникам, що їх подали;

3) пропозиції конкурсних торгів залишаються дійсними протягом зазначеного у документації конкурсних торгів строку. До закінчення цього строку замовник має право вимагати від учасників продовження строку дії пропозицій конкурсних торгів. Учасник має право: відхилити таку вимогу, не втрачаючи при цьому наданого ним забезпечення пропозиції конкурсних торгів; погодитися з вимогою та продовжити строк дії поданої ним пропозиції конкурсних торгів і наданого забезпечення пропозиції конкурсних торгів;

4) учасник має право внести зміни або відкликати свою пропозицію конкурсних торгів до закінчення строку її подання без втрати свого забезпечення

пропозиції конкурсних торгів. Такі зміни чи заява про відкликання пропозиції конкурсних торгів враховуються, у разі якщо вони отримані замовником до закінчення строку подання пропозицій конкурсних торгів.

*Етап розкриття пропозицій конкурсних торгів, розгляду і оцінки та відхилення пропозицій конкурсних торгів.* Відповідно до ч. 1 ст. 27 Закону України «Про здійснення державних закупівель» розкриття пропозицій конкурсних торгів здійснюється в день закінчення строку їх подання у час та в місці, що зазначені в оголошенні про проведення процедури закупівлі.

З метою забезпечення принципу відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель розкриття розгляд і оцінка пропозицій конкурсних торгів повинні відбуватися у присутності всіх учасників, які подали конкурсні заявки. Відсутність учасника або його уповноваженого представника під час процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів не є підставою для відмови в розкритті чи розгляді або для відхилення його пропозиції конкурсних торгів (ч. 2 ст. 27). Під час розкриття пропозицій конкурсних торгів перевіряється наявність чи відсутність усіх необхідних документів, передбачених документацією конкурсних торгів, а також оголошуються найменування та місцезнаходження кожного учасника, ціна кожної пропозиції конкурсних торгів або частини предмета закупівлі (лота). Зазначена інформація вноситься до протоколу розкриття пропозицій конкурсних торгів. Протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів складається у день розкриття пропозицій конкурсних торгів за формою, встановленою Уповноваженим органом.

Протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів підписується членами комітету з конкурсних торгів та учасниками, які беруть участь у процедурі розкриття пропозицій конкурсних торгів. Замовник має право звернутися до учасників за роз'ясненнями змісту пропозицій конкурсних торгів з метою спрощення розгляду та оцінки пропозицій (ч. 1 ст. 28 Закону України «Про здійснення державних закупівель»).

Замовник визначає переможця торгів з числа учасників, пропозиції конкурсних торгів яких не було відхилено згідно з цим Законом (у кількості не менше двох), на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених у документації

конкурсних торгів. До таких критеріїв, зокрема, належать: 1) ціна – у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок; 2) ціна разом з іншими критеріями оцінки, зокрема такими, як якість виконання робіт, послуг; умови оплати; строк виконання; гарантійне обслуговування; експлуатаційні витрати; передача технології та підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, включаючи використання місцевих ресурсів, у тому числі засобів виробництва, робочої сили і матеріалів для виготовлення товарів, виконання робіт, надання послуг, що пропонуються учасником: у разі здійснення закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт).

Загальний строк розгляду, оцінки та визначення переможця процедури закупівлі не повинен перевищувати 20 робочих днів з дня розкриття пропозицій конкурсних торгів. Під час здійснення закупівель за скороченою процедурою загальний строк розгляду, оцінки та визначення переможця процедури закупівлі не повинен перевищувати 10 робочих днів з дня розкриття пропозицій конкурсних торгів.

Замовник має право відхилити пропозицію конкурсних торгів у випадках встановлених ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Учасник, пропозиція конкурсних торгів якого відхилена, повідомляється про це із зазначенням аргументованих підстав протягом трьох робочих днів з дати прийняття такого рішення. Інформація про відхилення пропозиції оприлюднюється відповідно до чинного законодавства України.

*Етап відміни замовником торгів чи визнання їх такими, що не відбулися* врегульований ст. 30 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Зрозуміло, що вказаний етап не є обов'язковим, його наявність при проведенні торгів обумовлюється фактичним станом справ та тими підставами, які замовник віднайде у діях та/або документах учасників. Проте, на нашу думку, виділення його в окремий етап має сенс, з огляду на той вплив, який має відміна торгів чи визнання

їх такими, що не відбулися, на подальшу господарську діяльність учасників процедур закупівель.

За ч. 2 ст. 30 Закону замовник має право визнати торги такими, що не відбулися, у разі якщо: ціна найбільш вигідної пропозиції конкурсних торгів перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі; здійснення закупівлі стало неможливим внаслідок непереборної сили; скорочення видатків на здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг. Повідомлення про відміну торгів або визнання їх такими, що не відбулися, надсилається замовником Уповноваженому органу та усім учасникам протягом трьох робочих днів з дня прийняття замовником відповідного рішення та оприлюднюється згідно зі ст. 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель».

*Етап акцепту пропозиції конкурсних торгів та укладення договору про закупівлю.* Відповідно до ст. 31 Закону України «Про здійснення державних закупівель» у день визначення переможця замовник акцептує пропозицію конкурсних торгів, що визнана найбільш економічно вигідною за результатами оцінки. Замовник зобов'язаний протягом одного робочого дня з дня прийняття рішення про визначення переможця надіслати переможцю торгів повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів, а всім учасникам – письмове повідомлення про результати торгів із зазначенням найменування та місцезнаходження учасника – переможця, пропозицію конкурсних торгів якого визнано найбільш економічно вигідною за результатами оцінки. Повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції обов'язково безоплатно публікується у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель.

Замовник укладає договір про закупівлю з учасником, пропозицію конкурсних торгів якого було акцептовано, не пізніше ніж через 30 днів з дня акцепту пропозиції відповідно до вимог документації конкурсних торгів та акцептованої пропозиції. З метою забезпечення права на оскарження рішень замовника договір про закупівлю не може бути укладеним раніше ніж через 14 днів з дати публікації у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів.

Під час здійснення закупівель за скороченою процедурою з учасником, пропозицію конкурсних торгів якого було акцептовано, замовник укладає договір про закупівлю відповідно до вимог документації конкурсних торгів та акцептованої пропозиції у строк не раніше ніж через п'ять днів з дня публікації у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів, але не пізніше ніж через 14 днів з дня акцепту.

Критерії, за якими визначатиметься переможець конкурсу, встановлюються до початку конкурсу і зазначаються в конкурсній документації. Критерії – це вимоги, чітко значення яких замовник не може або не має наміру встановити, але при цьому вони повинні відбивати конкретні характеристики конкретного об'єкта закупівель [293]. У державних закупівлях для оцінки й зіставлення якості пропозицій, представлених у конкурсних заявках, і вибору конкурсної заявки, в якій запропоновані кращі умови виконання державного замовлення, як оцінні застосовуються так звані критерії ефективності, які носять кількісний характер і застосовуються для вибору кращого варіанта за ознакою «більше – менше». Таким чином, критерії, на підставі яких замовник оцінюватиме заявки при проведенні відкритого конкурсу, повинні бути конкретні й вимірювані [312, с. 94].

Разом з вибором переможця рекомендується визначати учасників конкурсу, що посіли друге і навіть наступні місця, тобто виконати ранжирування заявок за ознакою їх здатності задовольнити замовника.

*Інформування учасників про результати проведення процедури закупівлі* на цьому етапі здійснюється у відповідності до ст. 32 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Так, відповідно до ч. 1 вказаної статті замовник протягом семи днів з дня укладення договору про закупівлю або прийняття рішення про відміну торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, подає оголошення про результати проведення процедури закупівлі для безоплатного опублікування в державному офіційному друкованому виданні з питань закупівель та безоплатного розміщення на веб-порталі Уповноваженого органу відповідно до статті 10 Закону.

Згідно із загальними вимогами ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» договір про закупівлю укладається в письмовій формі, а у

разі здійснення закупівель за процедурою електронного реверсивного аукціону - у формі електронного документа, відповідно до положень Цивільного та Господарського кодексів України, законів України «Про електронний цифровий підпис» [207], «Про електронні документи та електронний документообіг» [208] з урахуванням особливостей, визначених Законом.

На нашу думку, практичне значення наведеного поділу організації проведення відкритих та двоступеневих торгів на шість етапів та їх аналіз допомагають заповнити прогалини правового регулювання, що виникають на кожному із них, та досягти належного рівня державного регулювання при здійсненні названих процедур.

Слід також зазначити про запровадження в Україні кардинально нової процедури – електронної системи державних закупівель (процедури електронного реверсивного аукціону). Дехто із дослідників відносить електронну систему закупівель до окремого виду закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти [71], проте, на нашу думку, в даному випадку мову слід вести про форму державних закупівель, в межах якої можуть бути реалізовані передбачені законодавством види процедур державних закупівель.

Спеціалісти Мінекономрозвитку в якості мети запровадження електронного реверсивного аукціону визначають: удосконалення системи державних закупівель; спрощення процедур закупівель; економне витрачання державних коштів; зменшення впливу корупційних чинників під час проведення процедур державних закупівель [78].

Так, 7 червня 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо впровадження процедури електронного реверсивного аукціону» (далі – Закон № 4917-VI) [173]. Як зазначають фахівці, автоматизація процесів державних закупівель набула широкого використання в країнах Західної Європи, США, Канаді, Росії. Завдяки їй значно підвищується рівень конкурентності серед учасників торгів (на 5 – 10 % збільшується кількість фірм-учасників), стає можливим оперативно проводити процедури закупівлі, здійснювати якісний

контроль, завчасно передавати інформацію. І найголовніше – суттєва економія бюджетних коштів – до 20 % загальної суми замовлень [162]. У США, наприклад, електронна система торгів функціонує з 1998 року. Першочергово ця система розв'язувала завдання військових (закупівля озброєння, предметів матеріально-технічного забезпечення військ). Завдяки впровадженню електронних державних закупівель у США адміністративні витрати на закупівлі були скорочені від 400 дол. США до 4 дол. США у разі закупівлі продукції на суму близько 1000 дол. США. У Мексиці система електронних державних закупівель дає змогу економити до 20 % передбачених на закупівлі коштів. У Великобританії, Швеції, Голландії, Фінляндії подібні системи запроваджені декілька років тому [163].

Підтримуючи загальну концепцію Закону № 4917-VI щодо впровадження інформаційних технологій у сферу державних закупівель слід зауважити, що вказаний Закон потребує доопрацювання з урахуванням реального стану впровадження в Україні електронного документообігу, послуг з надання електронного цифрового підпису, електронного обміну даними, нерозвиненості системи електронних платежів, інших сфер, що потребують більш детального законодавчого регламентування. Враховуючи сказане, більшість суб'єктів господарювання не зможуть стати учасниками електронних торгів, що, на нашу думку, ставить таких суб'єктів у нерівні умови, а також створює ризики зловживань під час здійснення відповідних закупівель, неефективного витрачання бюджетних коштів та обмеження конкуренції у зазначеній сфері, що не відповідає ст. ст. 13, 42 Конституції України щодо забезпечення державою рівності усіх суб'єктів права власності, захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

На думку фахівців головного юридичного управління апарату Верховної Ради України є сумнівною доцільність та своєчасність прийняття закону, що аналізується, виходячи із змісту п. п. 5, 6, 7 прикінцевих положень. Наприклад, п. 5 встановлено, що «у разі прийняття окремого рішення Кабінету Міністрів України про впровадження пілотних проектів із застосування процедури електронного реверсивного аукціону у сфері державних закупівель, положення щодо

обов'язковості застосування процедури електронного реверсивного аукціону діятиме в межах, визначених таким рішенням» [35].

За висновками фахівців Закон № 4917-VI не забезпечує завершеного правового механізму реалізації його положень, що призведе до неповноти правового регулювання цієї сфери відносин; виникне колізія законів. Крім того, зазначені положення не відповідають вимогам ст. ст. 1, 8 Конституції України, за якими Україна є правовою державою, де визнається і діє принцип верховенства права, а також правовій позиції Конституційного Суду України, який у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що елементами верховенства права є принципи правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці (зокрема, рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 тощо) [35].

Натомість Н.М. Кравченко зазначає наступні позитивні моменти введення електронної системи державних закупівель: скорочення кількості процедур, пов'язаних із обігом документів на паперових носіях, спрощення системи участі у торгах, зведення до мінімуму людського фактора в процедурних питаннях, забезпечення більшої прозорості системи та оперативного автоматичного повідомлення усіх зареєстрованих у реєстрі суб'єктів підприємницької діяльності про оголошення конкурсних торгів [100]. Крім того, запровадження електронної системи державних закупівель сприятиме економії бюджетних коштів, залученню інвесторів та розвитку внутрішнього ринку країни. Про позитивний вплив такого роду заходів свідчить досвід інших країн СНД. Так, установам Казахстану в 2010 році упродовж дев'ять місяців при проведенні держзакупівель вдалось заощадити 36,1 млрд. тенге завдяки ініційованому Міністерством фінансів цієї країни переводу механізмів державних закупівель в електронний формат. Електронна система проведенню торгів запроваджена також і в Білорусії. Урядом цієї країни затверджено Положення про порядок здійснення електронних аукціонів, яке набуло чинності з 1 січня 2011 року [71]. На позитивні сторони запровадження електронної системи державних закупівель звернув увагу також міністр економічного розвитку

та торгівлі України П.О. Порошенко. Він планує реалізувати в сфері закупівель державних підприємств «пілотний експериментальний проект, який доведе ефективність прозорої системи електронних торгів» [139].

В якості переваг здійснення закупівель на електронному майданчику фахівці визначають наступні чинники: значна економія робочого часу; економія грошових коштів на організацію і проведення закупівель; прозорість і відкритість процесу закупівлі; чесна конкуренція, рівні права всіх учасників; повна анонімність учасників; участь в процедурі можлива з будь-якої точки України, не виходячи зі свого офісу; високий рівень безпеки і захисту інформації в результаті використання електронного документообігу разом із ЕЦП [78].

Отже, становлення системи електронних торгів в нашій країні має базуватися на усталених процедурах і правилах проведення такого роду заходів із використанням досвіду провідних країн світу, а також країн СНД, де цей інститут вже запроваджено. Запровадження системи електронних державних закупівель створить підґрунтя для зниження кількості зловживань у процесах закупівель товарів і послуг за державні кошти та наведенню ладу у цій сфері господарських відносин.

Відповідно до ст. 39<sup>1</sup> Закону України «Про здійснення державних закупівель» процедура електронного реверсивного аукціону - процедура закупівлі у електронній формі, яка передбачає проведення відкритих торгів у формі аукціону за методом зниження ціни договору (лота), проведення якої забезпечується оператором електронного майданчика на сайті в мережі Інтернет у режимі «он-лайн», з використанням електронного цифрового підпису.

Згідно ч. 3 ст. 39<sup>1</sup> Закону України «Про здійснення державних закупівель» процедура електронного реверсивного аукціону підлягає обов'язковому застосуванню замовником, що здійснює закупівлі за державні кошти, щодо товарів, робіт та послуг, включених до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України за поданням Уповноваженого органу, якщо очікувана вартість предмета закупівлі такого товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень (у будівництві - 300 тисяч гривень), а робіт - 1 мільйон гривень.

Стаття 39<sup>10</sup> Закону України «Про здійснення державних закупівель» врегульовує порядок укладення договору про закупівлю. Так, відповідно до ч. 1 зазначеної статті протягом однієї години після розміщення на електронному майданчику протоколу про результати проведення торговельної сесії електронного реверсивного аукціону, відповідно до частини дванадцятої статті 39<sup>9</sup> Закону, оператор електронного майданчика зобов'язаний надіслати замовнику зазначений протокол та заявку на участь в аукціоні, що подана учасником, за конкурентною заявкою якого встановлена остаточно мінімальна ціна договору (лота) на аукціоні, а також реєстраційні дані цього учасника, що були надані ним відповідно до вимог статті 39<sup>5</sup> Закону України «Про здійснення державних закупівель». У той самий строк оператор електронного майданчика зобов'язаний надіслати відповідне повідомлення такому учаснику. Договір вважається укладеним з моменту його надіслання оператором електронного майданчика учаснику, з яким укладається договір, відповідно до частини десятої цієї статті. Протягом дня, наступного за днем укладення договору, оператор електронного майданчика: припиняє здійснене відповідно до частини третьої статті 39<sup>8</sup> Закону блокування коштів на рахунках учасників, які залишалися заблокованими на момент укладення договору, та одночасно списує з цих рахунків кошти відповідно до частини четвертої статті 39<sup>2</sup> Закону України «Про здійснення державних закупівель»; оприлюднює на електронному майданчику та веб-порталі Уповноваженого органу звіт про результати закупівлі за процедурою електронного реверсивного аукціону (ч. 11).

З метою удосконалення механізму здійснення державних закупівель, запровадження європейських стандартів у цій сфері, за дорученням Президента України планується розробити законопроект про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» стосовно подальшого розвитку механізму електронних реверсивних аукціонів, передбачивши: забезпечення права вибору замовниками процедур державних закупівель, в тому числі процедури електронного реверсивного аукціону; визначення ефективного механізму гарантування збереження коштів, що забезпечують участь осіб у електронних реверсивних аукціонах; розмежування функцій Уповноваженого органу з регулювання та

координації сфери державних закупівель та із здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю операторів електронних майданчиків; удосконалення механізму забезпечення права на оскарження учасниками електронних реверсивних аукціонів [78].

Проведений аналіз доводить, що саме торги є ефективною процедурою державних закупівель. Вказане підтверджується і нормою Закону України «Про здійснення державних закупівель» (ст. 20). Крім того, практики зазначають, що за період з 2001 року по 2011 рік частка відкритих торгів у процедурі державних закупівель зросла на 72,8 % [116, с. 11]. Вказане свідчить про ефективність саме такої процедури закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти. Використовуючи державні закупівлі як інструмент державного регулювання, держава залучає потенціал приватного підприємництва до забезпечення стійкого економічного зростання та до розв'язання актуальних соціально-економічних завдань. Саме тому держава повинна забезпечити для таких суб'єктів добросовісну конкуренцію серед учасників, відкритість та прозорість всіх процедур закупівель, недискримінацію учасників, запобігання корупційним діям і зловживанням. На нашу думку, це можливо забезпечити виключно при застосуванні торгів як процедури державних закупівель.

### **3.2. Види та порядок проведення інших процедур державних закупівель**

Відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» закупівля товарів, робіт та послуг за державні кошти (окрім відкритих та двоступеневих торгів) може здійснюватися також шляхом застосування наступних процедур: 1) запит цінкових пропозицій; 2) попередня кваліфікація учасників; 3) закупівля в одного учасника (ч. 1 ст. 12). Кожен із вказаних видів процедур державних закупівель характеризується особливостями порядку проведення та специфікою правового регулювання.

Стаття 35 Закону України «Про здійснення державних закупівель» регламентує, що у сфері державних закупівель замовник здійснює закупівлю шляхом застосування процедури *запиту цінових пропозицій* щодо товарів і послуг, для яких існує постійно діючий ринок, за умови, що їх вартість не перевищує 200 тисяч гривень.

Для отримання цінових пропозицій замовник надсилає запит не менше ніж трьом учасникам та в день надсилання запиту передає його для публікації до державного офіційного друкованого видання з питань державних закупівель. Під час проведення вказаної процедури пропозиції мають право подавати всі заінтересовані особи. Строк подання учасниками цінових пропозицій так само як і при процедурі відкритих торгів встановлюється замовником, але не може бути меншим, ніж 10 робочих днів з дня публікації запиту цінових пропозицій у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель. Цінові пропозиції розкриваються у встановлений замовником час та за участі всіх учасників, що подали свої пропозиції.

Загальний строк для розгляду цінових пропозицій і визначення переможця процедури закупівлі не повинен перевищувати п'яти днів з дня розкриття цінових пропозицій. Переможцем процедури визнається учасник, який подав пропозицію, що відповідає вимогам замовника, зазначеним у запиті цінових пропозицій, та має найнижчу ціну (ч. 4, ч. 5 ст. 35 Закону України «Про здійснення державних закупівель»). Відповідно до ст. 36 Закону України «Про здійснення державних закупівель» після вибору найкращої цінової пропозиції замовник акцептує її в день визначення переможця.

Практичний досвід роботи в сфері державних закупівель висвітлив актуальну проблему процедури запиту цінових пропозицій. Вона полягає в тому, що не завжди учасник торгів, що запропонував найнижчу ціну, постачає продукцію високої якості. Враховуючи, що замовники не завжди ретельно підходять до опису предмета закупівлі, особливо в частині встановлення необхідних техніко-економічних параметрів, ця проблема набуває особливої актуальності. Для того, щоб у процесі порівняння цінових пропозицій обрати дійсно найкращу, у запиті замовника слід

докладніше визначати необхідні показники якості товару (послуги), що не завжди здійснюється через брак знань у членів комітетів з конкурсних торгів специфіки предмета закупівлі. Особливо це стосується виробів, складних у технічному відношенні [111, с. 4].

Слушно зазначає О.С. Мельник, для більш ретельного визначення якісних параметрів виробів, що закуповуються, можна рекомендувати такі групи показників якості товару (послуги): показники, що характеризують призначення виробу, сферу та умови його використання; екологічні показники, які характеризують рівень шкідливих викидів у навколишнє середовище, що виникають при споживанні або експлуатації продукції; ергономічні показники, які враховують комплекс властивостей людини, що мають місце при її контакті з виробами; показники надійності, тобто показники, що характеризують безвідмовність, довговічність, ремонтпридатність, збереження продукції та ін. [111, с. 6].

Проте, на нашу думку, наведені вище групи не вичерпують всього різноманіття показників, які можуть характеризувати якість продукції. Чим складнішою є конструкція виробу, тим більше показників можуть характеризувати його якість. Окрім того слід мати на увазі, що кожен виріб має свої, характерні саме для нього, показники якості. Саме тому вважаємо за доцільне на рівні підзаконних нормативно-правових актів визначити примірний перелік групи позначок якості товарів, робіт, послуг для кожної сфери державних закупівель. На нашу думку, дане нововведення сприятиме більш ефективному вибору кращої цінової пропозиції.

Слід зазначити також, що аналізована процедура є менш формалізованою порівняно з іншими та передбачає надсилання запиту не менш ніж трьом учасникам, які надають свої цінові пропозиції у запечатаних конвертах. Разом із тим, ст. 36 Закону України «Про здійснення державних закупівель» передбачає обов'язковість публікації запиту цінових пропозицій. Таким чином, участь у запиті цінових пропозицій можуть брати не тільки запрошені учасники, а й усі заінтересовані особи, які отримали інформацію про закупівлю з публікації в державному виданні. З одного боку, це відповідає меті та принципам здійснення державних закупівель, оскільки стимулює добросовісну конкуренцію та запобігає проявам корупції. Проте,

з другого боку, в такій редакції процедура запиту цінових пропозицій майже нічим не відрізняється від відкритої процедури, тому, на думку деяких авторів, її застосування взагалі втрачає сенс [97, с. 41]. На нашу ж думку, різниця все ж є. Зокрема, вона полягає в строках, порядку інформування про проведення процедур, порядку розгляду та оцінки пропозицій учасників тощо.

*Процедура попередньої кваліфікації* застосовується у разі необхідності попереднього визначення кваліфікаційної відповідності, фінансово-економічного стану та технічних і організаційних можливостей учасника (ст. 37 Закону України «Про здійснення державних закупівель»).

У разі проведення попередньої кваліфікації учасників до подальшої участі у торгах (конкурсних торгах) допускаються всі учасники попередньої кваліфікації, які пройшли таку кваліфікацію, але не менше двох. Процедура попередньої кваліфікації учасників закупівель особливо часто застосовується стосовно великих будівельних компаній, які виконують роботи, пов'язані з будівництвом різного роду споруд як промислового, так і непромислового характеру; до суб'єктів господарювання, що виконують капітальний ремонт споруд, комунікаційних мереж, устаткування тощо [111, с. 4]. При виконанні науково-дослідних робіт, розробці проектів, різного роду консультаційних послуг та ін. теж застосовується процедура попередньої кваліфікації учасників торгів. Однією з головних проблем, що виникають при проведенні попередньої кваліфікації, є встановлення критеріїв здатності учасників торгів до виконання робіт і послуг, які є предметом закупівлі.

На думку О.С. Мельника, наведений у ст. 16 Закону, що аналізується, перелік кваліфікаційних критеріїв не гарантує високого рівня якості виконання робіт і послуг, які є предметом закупівлі. Для оцінки спроможності потенційних учасників торгів до якісного виконання робіт або послуг, які є предметом закупівлі, доцільно створити експертну комісію, яка б здійснювала кваліфікований супровід роботи комітетів з конкурсних торгів. Для цього слід залучати незалежних консультантів, які мають великий досвід роботи у відповідній сфері діяльності і можуть надавати професійні поради стосовно предмета закупівель. Доцільним є створення державної бази даних, яка могла б бути джерелом достовірної інформації про наявність

кваліфікованих експертів у відповідних галузях економіки. Учасникам комітетів з конкурсних торгів має бути забезпечено вільний і безкоштовний доступ до цієї бази даних [111, с. 5]. Важливим документом, що свідчить про здатність потенційного учасника торгів до якісного виконання робіт або послуг чи випуску якісної продукції, є наявність сертифікату якості відповідно до міжнародних стандартів ISO 9001 [111, с. 8]. Ця серія стандартів з системного менеджменту якості була розроблена технічним комітетом ТК 176 Міжнародної Організації зі Стандартизації [5].

Ще одним важливим кваліфікаційним критерієм для оцінки учасників торгів є дотримання вимог щодо екологічності товарів, робіт і послуг, які є предметом закупівлі. Враховуючи особливу важливість проблеми охорони довкілля, в 1993 році в Міжнародній організації зі стандартизації був створений технічний комітет (ТС-207) для розробки стандартів серії ISO 14000 з упровадження систем управління охороною довкілля на підприємствах і в організаціях [5].

Погоджуючись з О.С. Мельник, слід зазначити, що наявність такого критерію для кваліфікаційної оцінки учасників торгів, як відповідність їх продукції, робіт і послуг стандартам серії ISO 14000, дає можливість оцінити той вплив, який вони справляють на навколишнє середовище. До числа документів, що свідчать про певний рівень кваліфікації учасників торгів, їх високу компетентність та досвід у виконанні замовлень також слід включити відгуки покупців (замовників). Варто зазначити, що кваліфікаційні вимоги до учасників торгів повинні бути диференційованими залежно від предмета закупівлі, враховуючи наявний розподіл товарів, робіт і послуг за функціональним призначенням.

Отже, Закон України «Про здійснення державних закупівель» визначає попередню кваліфікацію учасників як основний елемент процедури, в якій наступний етап торгів зазначається лише побічно (ч. 1 ст. 37, ч. 6 ст. 38 вказаного Закону). Крім того, ст. 38 передбачає як попередню кваліфікацію, так і елемент вибору переможця, а ч. 3 ст. 38 вимагає, щоб документація, якщо направляється учасникам, включала технічні специфікації, умови виконання контракту, а також

іншу інформацію, що має значення тільки для наступного етапу – подання пропозицій.

Виділення попередньої кваліфікації учасників в окрему процедуру державних закупівель має наслідком внутрішню неузгодженість положень Закону України «Про здійснення державних закупівель». Наприклад, окремо визначені «учасники процедури закупівель» і «учасники попередньої кваліфікації», незважаючи на те, що попередня кваліфікація є однією з процедур закупівель, про що прямо зазначено в ч. 1 ст. 12 вказаного Закону. Неповною мірою визначений порядок правового регулювання відносин, зокрема, у ст. 38 зазначено, що «далі процедура попередньої кваліфікації проводиться так само, як і процедура відкритих торгів», але на розсуд учасників торгів надано вирішення питання – з якої саме стадії відкритих торгів далі проводиться закупівля.

Таким чином, можна зробити висновок, що попередня кваліфікація учасників фактично не є процедурою закупівель, оскільки за її результатами не визначається безпосередній виконавець, а лише вибирається певна кількість учасників для проведення процедури відкритих торгів. На наш погляд, для уникнення такої неузгодженості доцільно було б внести відповідні зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель», а процедуру попередньої кваліфікації учасників назвати «відкриті торги із попередньою кваліфікацією учасників». Водночас, перевірка учасників на відповідність їх кваліфікаційним критеріям є частиною будь-якої процедури державних закупівель відповідно до ст. 16 вказаного закону, тому видається необхідним конкретніше прописати в ч. 1 ст. 37 випадки застосування відкритих торгів з попередньою кваліфікацією учасників як окремої процедури або вилучити цю процедуру як таку.

*Закупівля в одного учасника* – це процедура, відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками та акцепту пропозиції переможця процедури закупівлі в одного учасника (ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель»).

Замовник під час проведення переговорів вимагає від учасника подання ним підтверженої документально інформації про відповідність учасника

кваліфікаційним вимогам та протягом трьох робочих днів з моменту прийняття рішення про застосування процедури закупівлі в одного учасника забезпечує публікацію у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель та розміщення на веб-порталі Уповноваженого органу інформацію про застосування процедури закупівлі в одного учасника. Обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника повинно містити: умови застосування процедури закупівлі; посилання на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов застосування процедури закупівлі (ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель»).

Частина 2 ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» передбачає вичерпний перелік випадків застосування процедури закупівлі в одного учасника. Загальний строк для визначення переможця процедури закупівлі в одного учасника не повинен перевищувати п'яти днів з дня опублікування у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель. Замовник акцептує пропозицію за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника в день визначення переможця. Замовник має право укласти договір про закупівлю за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника у строк не раніше ніж через 14 днів з дня безоплатного опублікування у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель повідомлення про акцепт пропозиції за результатами застосування процедури закупівлі в одного учасника.

Процедура закупівлі в одного учасника не потребує погодження Уповноваженого органу, що сприяє значним зловживанням у цій сфері. Навряд чи можуть у цій галузі бути вагомішими чиїсь слова, ніж думка колишнього Міністра економіки України Василя Цушка: «З чим я зіткнувся? У нас всі хочуть пройти не за процедурою відкритого тендера, всі хочуть пройти «погодження в одного виконавця». У новому законі я зробив би тільки одну радикальну правку – заборонив би узгодження і покупку в одного виконавця» [321].

Підтверджені зловживанням при закупівлі в одного учасника можна навести безліч. Державний Центр зайнятості Міністерства праці і соціальної політики

України оголосив про застосування процедури закупівлі в одного учасника щодо послуг, захищених правом інтелектуальної власності на загальну суму майже 137,5 млн. грн. Кошти призначені для придбання 4412 мотиваційних терміналів розвитку за ціною понад 31 тис. грн. кожен. Аналогічні інформаційні термінали встановлюють на вокзалах, в аеропортах, готелях. Мінімальна вартість одного становить близько 7 тис. грн., максимальна – не більше 15 тис. грн.[44, с. 51].

Показово, що вже після ухвалення Закону Верховна Рада встановила особливий режим держзакупівель для підготовки до чемпіонату Європи з футболу. За приблизними підрахунками спеціалістів, у світлі постійних заяв уряду про збільшення витрат на будівництво об'єктів Чемпіонату з-під дії Закону виводиться близько 100 млрд. грн. На початку жовтня 2010 року корпорація «Богдан» оскаржила в Антимонопольному комітеті України рішення про закупівлю комунальним підприємством «Харківпас» 93 тролейбусів і 56 автобусів виробництва ПАТ «Львівський автобусний завод». У подальшому корпорація мала намір вчинити такі ж дії стосовно Донецька та Львова. Знову ж таки ще в березні віце-прем'єр з підготовки до Євро-2012 Борис Колесников заявив про підписання меморандуму між Кабінетом Міністрів України і ЛАЗом щодо постачання 1,5 тис. автобусів і 500 тролейбусів для українських міст – господарів Євро-2012. Вартість держзамовлення – близько 3,5 млрд. грн. При цьому в Україні мінімум три потужні підприємства можуть виконати подібні замовлення: корпорація «Богдан», ЛАЗ і дніпропетровський «Південьмаш» [321].

Слід наголосити, що характерною рисою цієї процедури протягом періоду 2000 – до початку жовтня 2011 року було обов'язкове зовнішнє погодження (дозвіл) на її застосування, що надавалось у різні періоди різними інституціями, а саме: у період з липня 2000 по березень 2006 – Мінекономіки як уповноважений орган-регулятор державних закупівель; у період з березня 2006 року по березень 2007 – Антимонопольний комітет як уповноважений орган спільно з Спеціальною контрольною комісією з питань державних закупівель при Рахунковій палаті України або спілка громадських організацій Тендерна палата України; у період з

березня 2007 року по квітень 2008 – Міжвідомча комісія з питань державних закупівель; з квітня 2008 року по початок жовтня 2011 року – Мінекономіки.

З жовтня 2011 року ця процедура застосовується замовниками самостійно без будь-якого зовнішнього погодження [255].

При цьому, у весь цей час і донині вся повнота відповідальності за правильність застосування цієї процедури, починаючи з правомірності її вибору та процедурної правильності проведення, законом покладена саме на замовників.

Найбільш часто вживаними підставами для її застосування є: 1) відсутність конкуренції; 2) нагальна потреба; 3) додаткова закупівля. Це підтверджується і висновками Мінекономіки щодо моніторингу державних закупівель. Так, із 142 оприлюднених на сайті Мінекономіки висновків щодо проведеного моніторингу процедур державних закупівель 81 висновок стосується застосування процедури закупівлі в одного учасника.

Слід зазначити, що дана статистика підтверджує загальну трійку «лідерів» підстав для застосування процедури закупівлі в одного учасника (відсутність конкуренції, нагальна потреба, додаткова закупівля). Поряд з цим, переважна більшість негативних висновків Мінекономіки щодо неправомірного застосування даної процедури має місце саме стосовно процедур за зазначеними найбільш вживаними підставами [325].

Проаналізувавши положення Закону України «Про здійснення державних закупівель» слід зазначити, що процедури закупівлі в одного учасника потребують значного вдосконалення. Зокрема, необхідно повернути обов'язковість погодження процедури закупівлі в одного учасника Уповноваженим органом, як це було за попередньої редакції Закону. Проте, слід зазначити, що на практиці виникало багато проблем з таким погодженням, оскільки, незважаючи на законодавчо встановлений строк для прийняття рішення про погодження або відмову у погодженні (15 днів), Уповноважений орган фактично не дотримувався цих строків, що призводило до тривалого затягування процедур закупівель. Замовники намагалися знайти вихід з такої ситуації. Так, у справі № 54/16 [281] замовник (ДП «Антонов», далі - позивач) звернувся до господарського суду з позовом до Державного госпрозрахункового

видавничо-поліграфічного підприємства «Зовнішторгвидав» (відповідач), третя особа у справі – Міністерство економічного розвитку і торгівлі Департамент державних закупівель та державного замовлення про зобов'язання вчинити дії, а саме: зобов'язати відповідача опублікувати у інформаційному бюлетені «Вісник державних закупівель» відомості щодо погодження третьою особою процедури закупівлі в одного учасника. Свої вимоги позивач обґрунтував тим, що у випадку відсутності листів-погоджень або листів-відмов третьої особи щодо погодження процедури закупівлі в одного учасника має застосовуватися принцип мовчазної згоди, задекларований Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [206]. Отже, відповідач повинен здійснити опублікування відомостей про погодження процедури закупівлі в одного учасника відповідно до наданих позивачем документів. За результатами розгляду справи в задоволенні позовних вимог було відмовлено. Суд не врахував посилання позивача на принцип мовчазної згоди, встановлений Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарювання» як на підставу зобов'язання відповідача здійснити публікацію, оскільки зазначений Закон не поширюється на процедури закупівель товарів, робіт та послуг, враховуючи приписи ч. 2. ст. 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель», якою встановлено, що умови, порядок та процедури закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів можуть встановлюватися виключно цим законом.

Закон України «Про здійснення державних закупівель» містить також багато інших недоліків, що стосуються цієї процедури. Зокрема, в ч. 5 ст. 39 йдеться про «об'єктивність визначення переможця» процедури закупівлі в одного учасника, незважаючи на те, що ця процедура не є конкурентною та проводиться шляхом переговорів з одним учасником. У Проекті Закону України № 7532 від 31 грудня 2010 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» [277] пропонувалося змінити це формулювання на «проводиться шляхом переговорів з одним або кількома учасниками». Вважаємо, що лише в цьому разі з певною часткою умовності можна говорити про «об'єктивність визначення переможця».

В якості загального висновку слід зазначити, що існуючі в Законі України «Про здійснення державних закупівель» підходи та концепція врегулювання на законодавчому рівні питань здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, впорядкування та вдосконалення відповідних процедур не забезпечують досягнення задекларованої мети – створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів. Вказане призводить до спотворення конкуренції, застосування корупційних схем під час здійснення відповідних процедур, подальшого штучного ускладнення відносин у цій сфері, додаткових витрат бюджетних коштів. З огляду на викладене проведений аналіз видів та порядку проведення окремих процедур державних закупівель доводить необхідність встановлення правових та економічних засад здійснення вказаних процедур для забезпечення реального дотримання сучасних принципів державних закупівель і подальшої гармонізації національного законодавства щодо державних закупівель з нормами аналогічного міжнародного законодавства, зокрема Євросоюзу.

### **3.3. Договір про закупівлю**

Одним із специфічних видів договірно-правових конструкцій у чинному законодавстві України є договір про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. Незважаючи на широке застосування цього договору у сфері державних закупівель, його не можна віднести до достатньо досліджених в правовій науці [20, с. 15].

Т.В. Боднар вказує, що поняття договору про закупівлю можна розглядати як узагальнююче для позначення групи договорів, що укладаються між замовником і учасником за результатами процедури закупівлі [20, с. 16]. Відповідно до ч. 5 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» договір про закупівлю – це

договір, який укладається між замовником і учасником за результатами процедури закупівлі та передбачає надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари за державні кошти.

На думку фахівців, наведене законодавче визначення не можна вважати вдалим, оскільки воно не враховує, що у разі поставки чи купівлі-продажу товарів до замовника, якщо ним є юридична особа, заснована на державній або комунальній власності, переходить не право власності, а право господарського відання чи право оперативного управління. Отже, це положення мало б знайти відображення в законодавчому визначенні поняття договору про закупівлю [20, с. 16].

Приймаючи до уваги вказане вище, є сенс звернутися до іноземного досвіду, зокрема аналізу законодавства Російської Федерації в частині визначення поняття договору про закупівлю, в якому, на нашу думку, вказана правова конструкція викладена більш чітко. Принагідно відзначимо, що законодавець РФ оперує терміном «контракт» при позначенні договірної зв'язки, що виникає між замовниками та учасниками процедури державних закупівель. Розмежування правових категорій «контракт про закупівлю» та «договір про закупівлю» не є предметом цього дослідження. Проте, на нашу думку, з цього приводу слід окреслити власну наукову позицію. Так, представники науки трудового права доводять, що особливою формою трудового договору є контракт, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін, а не нормою права. Тобто, контракт дозволяє сторонам врегулювати певні моменти іншим чином, ніж це передбачено Кодексом законів про працю при укладанні звичайного трудового договору [278, с. 110].

Вказане може бути застосовано до співвідношення понять «договір про закупівлю» та «контракт про закупівлю» з огляду на той факт, що форма договору про закупівлю до листопада 2012 року встановлювалася нормативно-правовим актом в якості типового договору [231; 232]. З цього приводу Т.В. Боднар зазначає, що вважаючи на те, що типові договори можуть включати умови, які, по-перше,

імперативно встановлюють права та обов'язки сторін, а по-друге, умови, які підлягають деталізації сторонами або можуть бути визначені в договорі на їх розсуд, слід піддати критиці редакцію абз. 4 ч. 4 ст. 179 ГК України, якою встановлено, що сторони не можуть відступати від змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови [20, с.17]. За висновками фахівців, необхідність встановлення форми договору про закупівлю на підставі постанови Кабінету Міністрів України як типового договору, не потребує додаткових обґрунтувань і відповідає міжнародній практиці. Викладені вище доробки доктрини українського правознавства, на нашу думку, доводять, що термінологічно більш доцільно застосовувати конструкцію «контракт про закупівлю», для позначення конкретного договірної зв'язку, що виникає між учасниками і замовниками процедури державних закупівель, спираючись на досвід законодавства РФ у цій частині.

Відповідно до ст. 9 Закону Російської Федерації від 1 липня 2005 року №94-ФЗ «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» під державним або муніципальним контрактом розуміється договір, укладений замовником від імені Російської Федерації, суб'єкта Російської Федерації або муніципального утворення з метою забезпечення державних або муніципальних потреб. Під цивільно-правовим договором бюджетної установи на поставку товарів, виконання робіт, надання послуг в цілях цього Федерального закону розуміється договір, що укладається від імені бюджетної установи.

Наведе визначення, на нашу думку, повністю враховує специфіку договору про закупівлю, визначає особливості суб'єктного складу таких правовідносин, та його характерні ознаки. З огляду на це, вважаємо за потрібне, внести пропозицію щодо зміни чинного законодавства України в частині визначення поняття договору про закупівлю на тлі досвіду Російської Федерації.

Положення щодо укладення договору про закупівлю врегульоване розділом IX Закону України «Про здійснення державних закупівель». Частина 1 ст. 41 вказаного Закону визначає, що договір про закупівлю укладається в письмовій формі, а у разі здійснення закупівель за процедурою електронного реверсивного аукціону – у формі

електронного документа, відповідно до положень ЦК України та ГК України, Законів України «Про електронний цифровий підпис», «Про електронні документи та електронний документообіг» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Фактично подібна бланкетна норма міститься і у ч. 2 ст. 9 Закону Російської Федерації «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб», відповідно до якої контракт укладається у порядку, передбаченому Цивільним кодексом Російської Федерації та іншими федеральними законами з урахуванням положень цього Закону. Натомість, ст. 10 вказаного Закону визначаючи способи розміщення замовлень вказує, що таке розміщення може здійснюватися шляхом проведення торгів у формі конкурсу, аукціону, в тому числі аукціону в електронній формі. З огляду на той факт, що ч. 2 ст. 9 вказаного Закону РФ не містить прямого посилання на спеціальні нормативно-правові акти, які врегульовують питання щодо цифрового підпису та електронного документообігу, положення чинного законодавства України, на нашу думку, є більш конкретизованими.

Відповідно до ч. 1 ст. 638 ЦК України договір вважається укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Так, ст. 41 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визначені істотні умови договору, тобто ті умови, які є обов'язковими при укладенні договорів. Зокрема, такими умовами є: предмет договору (найменування, номенклатура, асортимент); кількість товарів, робіт і послуг та вимоги щодо їх якості; порядок здійснення оплати; ціна договору; термін та місце поставки товарів, надання послуг, виконання робіт; строк дії договору; права та обов'язки сторін, зазначення умови щодо можливості зменшення обсягів закупівлі залежно від реального фінансування видатків; відповідальність сторін. Даний перелік є вичерпним.

Істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами у повному обсязі, крім випадків передбачених ст. 40 Закону «Про здійснення державних закупівель», а саме: 1) зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків

замовника; 2) зміни ціни за одиницю товару не більш як на 10 % у разі коливання ціни такого товару на ринку за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі, та відбудеться не раніше трьох місяців з дня його укладення; 3) покращення якості предмета закупівлі за умови, що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної у договорі; 4) продовження строку дії договору та виконання зобов'язань щодо передачі товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі форс-мажорних обставин, затримки фінансування витрат замовника за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної у договорі; 5) зміни умов у зв'язку із застосуванням положень частини шостої цієї статті.

Слід зазначити, що Закон України «Про здійснення державних закупівель» поряд з поняттям істотних умов оперує поняттям «основні умови договору» (п. 7 ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 36, ч. 5 ст. 36). Порівнюючи ці терміни, можна зробити висновок, що «основні умови договору» є ширшим поняттям, оскільки основними умовами договору охоплюються всі без винятку істотні умови, а також інші умови, що мають значення для конкретних правовідносин, оскільки згідно з ч. 1 ст. 180 ГК України зміст кожного господарського договору становлять умови договору, визначені угодою сторін. Проте, як зазначають юристи-практики [99, с. 31], оскільки ні ГК України, ні Закон України «Про здійснення державних закупівель» не дають визначення основних умов договору, а організатори й учасники конкурсного відбору здебільшого не є професійними юристами і не можуть здійснювати глибокий правовий аналіз норм законодавства щодо цього питання, доцільно було б дати відповідні роз'яснення в підзаконних нормативно-правових актах.

В свою чергу Закон Російської Федерації «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» не містить чіткого переліку істотних умов контракту про закупівлю. Стаття 432 Цивільного кодексу Російської Федерації (ЦК РФ), яка унормовує основні положення про укладення договору поширюється на порядок укладення контрактів про закупівлю. Абзац 2 ч. 1 ст. 432 ЦК РФ встановлює, що істотними є умови про

предмет договору, умови, які названі в законі або інших правових актах як істотні або необхідні для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою однієї із сторін повинна бути досягнута угода.

Системний аналіз положень Закону Російської Федерації «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» та Закону України «Про здійснення державних закупівель» доводить, що в якості спільної обов'язкової умови слід виділити ціну договору про закупівлю.

На практиці досить часто постає питання щодо зміни такої істотної умови договору про закупівлю, як ціна. Саме тому для уникнення протиріч між сторонами договору в майбутньому Міністерство економічного розвитку та торгівлі України видало Лист від 29 лютого 2012 року № 3302-04/7500-06 «Щодо надання інформації» [333], в якому зазначило, що ч. 5 ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» встановлюється, що істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами у повному обсязі. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про ціни і ціноутворення» [276] суб'єкти господарювання під час провадження господарської діяльності використовують: вільні ціни та державні регульовані ціни.

Відповідно до ст. 11 вказаного Закону вільні ціни встановлюються суб'єктами господарювання самостійно за згодою сторін на всі товари, крім тих, щодо яких здійснюється державне регулювання цін. Державні регульовані ціни запроваджуються на товари, які справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, мають істотну соціальну значущість, а також на товари, що виробляються суб'єктами, які займають монопольне (домінуюче) становище на ринку. Державні регульовані ціни можуть запроваджуватися на товари суб'єктів господарювання, які порушують вимоги законодавства про захист економічної конкуренції (ч.1 ст. 12).

Вищенаведене унаочнюється і судовою практикою. Так, 25 березня 2010 року Господарський суд Сумської області прийняв Рішенням у справі № 2/14-10 [282] за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Українські комерційні

автомобілі» до відповідача Комунального підприємства Сумської міської ради «Електроавтотранс» про зобов'язання вчинити певні дії. Позивач просив суд внести зміни до п. 3.1 Договору поставки № КП-68/08, укладеного між сторонами 18 вересня 2008 року, та викласти його в наступній редакції: «3.1. Загальна сума даного договору складає 4 500 000 грн., в т.ч. ПДВ – 0 %»; внести зміни до п. 1 додатку 1 зазначеного договору та викласти його в редакції, зазначеній у позовній заяві; інші умови договору залишити без змін. Суд задовольнив позов частково, виклавши п. 3.1 Договору поставки в такій редакції: «3.1. Загальна сума даного договору складає 3 000 000 грн. 00 коп. (три мільйони грн. 00 коп.), в т.ч. ПДВ – 0%».

Законодавство РФ в частині визначення ціни договору про закупівлю, на нашу думку, є більш послідовним. Так, ч. 4 ст. 9 Закону Російської Федерації «Про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» визначає, що ціна контракту є твердою і не може змінюватися в ході його виконання, за винятком окремих випадків. Оплата товарів, що поставляються, виконуваних робіт, надаваних послуг здійснюється за ціною, встановленою контрактом, за винятком випадків укладення контракту на Енергосервіс. Ціна контракту може бути знижена за згодою сторін без зміни передбачених контрактом кількості товарів, обсягу робіт, послуг і інших умов виконання контракту.

Стаття 42 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визначає випадки, коли договір про закупівлю є нікчемним, а саме: договір укладений в період оскарження процедури закупівлі; договір укладений пізніше ніж через 30 днів з дня акцепту пропозиції відповідно до вимог документації конкурсних торгів та акцептованої пропозиції; договір укладений раніше ніж через 14 днів з дати публікації у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів; договір укладений протягом 5 днів з дня публікації у державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів та пізніше ніж через 14 днів з дня акцепту у випадку здійснення

закупівель за скороченою процедурою з учасником, пропозицію якого було акцептовано та ін.

Згідно зі ст. 40 Закону забороняється укладання договорів, які передбачають витрачання державних коштів до/без проведення процедур закупівель, крім випадків, передбачених цим Законом. Умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції переможця процедури закупівлі.

Розглядаючи правову природу договору про закупівлю, вчені наголошують, що він є господарським договором [15, с. 125]. Господарський договір - це засноване на згоді сторін і зафіксоване у встановленій законом формі зобов'язання між суб'єктами господарювання, суб'єктами організаційно-господарських повноважень, негосподарюючими суб'єктами – юридичними особами, змістом якого є взаємні права і обов'язки сторін у галузі господарської діяльності [19, с. 61-62]. При визначенні договору про закупівлю як господарського договору виникає багато питань, зокрема щодо правового статусу сторін такого договору, обмеження договірної свободи тощо. Тому для визначення правової природи договору про закупівлю необхідно проаналізувати його основні ознаки.

Такими ознаками є: *особливий суб'єктний склад*: сторонами договору про закупівлю з однієї сторони є замовник, а з другою – учасник, який за результатами процедури закупівлі був визнаний переможцем процедури закупівлі. Слід нагадати, що таким учасником може бути й фізична особа, яка не є суб'єктом господарювання; *плановість*: договір про закупівлю є плановим договором, оскільки обрання і проведення процедури закупівлі, а за її результатами – укладання договору про закупівлю, здійснюється на підставі затвердженого кошторису та річного плану закупівель, які за своїм змістом є елементами планування; *обмеження договірної свободи*: по-перше, якщо процедура закупівлі проводиться в рамках державного замовлення, то укладання договору про закупівлю (державного контракту) буде обов'язковим для виконавця цього замовлення. По-друге, договір про закупівлю укладається не шляхом вільного волевиявлення, а на основі типового договору. Типовий договір про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні

кошти та Інструкцію щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти затверджено наказом Міністерства економіки України від 27 липня 2010 року № 925. Згідно з абз. 4 ч. 4 ст. 179 ГК України сторони не можуть відступати від змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови. Аналогічні роз'яснення містяться в листі Міністерства економіки України від 15 грудня 2010 року [334]; *особливий порядок укладання*: договір про закупівлю укладається шляхом проведення процедур державних закупівель, які є конкурентними (крім закупівлі в одного учасника) за способом проведення; *форма договору*: відповідно до ч. 1 ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» договір про закупівлю укладається в письмовій формі. Крім того, згідно з ч. 1 ст. 209 ЦК України такий договір на вимогу замовника підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню. В цьому випадку, відповідно до ч. 4 ст. 639 ЦК України, договір вважається укладеним з моменту його нотаріального посвідчення; *оплатність*: договір про закупівлю є оплатним, закупівля товарів, робіт, послуг здійснюється за державні кошти, перелік яких встановлений законодавчо; *неможливість зміни договору*, крім випадків, встановлених у законі: відповідно до ч. 5 ст. 40 Закону умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції (у тому числі ціни за одиницю продукції) переможця процедури закупівлі та не повинні змінюватися після підписання договору про закупівлю до повного виконання зобов'язань сторонами, крім випадків зменшення обсягів закупівлі залежно від реального фінансування видатків та узгодженого зменшення сторонами договору ціни договору про закупівлю; *консенсуальний характер договору*, тобто договір про закупівлю вважається укладеним з моменту досягнення сторонами згоди щодо всіх істотних умов.

Проаналізувавши основні ознаки договору про закупівлю, можна зробити висновок, що такий договір за своєю правовою природою є господарським, за винятком випадків, коли учасниками закупівлі є фізичні особи, що не здійснюють підприємницької діяльності. Викладене доводить, що укладення господарських

договорів про закупівлю на торгах здійснюється у нетрадиційний, конкурентний спосіб.

Під способом укладання господарського договору розуміється сукупність нормативно закріплених взаємних дій сторін, спрямованих на встановлення господарсько-договірних відносин і визначення змісту договірного зобов'язання. При цьому, Д.М. Сафіуллін зазначає, що такими діями можуть вважатися тільки дії, які направлені на інший бік і здійснюються ззовні. Нормативно врегульована організація здійснення таких дій охоплюється поняттям «спосіб укладання договору» [312, с. 54].

Що стосується поняття «порядок укладення договору», то на нашу думку, найбільш виважене його розуміння надає В.С. Мілаш у своїй докторській дисертації, де окрему увагу приділяє змісту і зазначає, що вказане поняття охоплює не тільки певну послідовність дій майбутніх сторін договору, виконання яких спрямовано на досягнення згоди щодо всіх істотних умов (загальний порядок укладення договору), а й встановлених чинним законодавством процедур (конкурс (тендер), аукціон, додаткове узгодження умов договору з відповідними суб'єктами організаційно-господарських повноважень, нотаріальне засвідчення договору, державна реєстрація договорів тощо), проходження яких є обов'язковою передумовою набуття чинності (юридичної сили) того чи іншого господарського договору [115, с. 24].

У даному контексті, з огляду на процеси гармонізації законодавства у цій сфері, які охоплюють і Україну, неможливо оминати увагою питання укладання рамкових договорів (угод), які в законодавстві ЄС іменуються «*framework agreements*». В законодавстві ЄС, зокрема ч. 5 ст. 1, ст. 11, ст. 32 Директиви 2004/18 ЄС, ст. 14 Директиви 2004/17 ЄС, визначено поняття рамкових угод та основні засади укладання договорів у межах та на основі таких угод. Рамкова угода визначається як договір між одним або більше державними замовниками та одним або більше суб'єктами економічної діяльності, метою якого є встановлення умов, що регулюють укладання договорів упродовж заданого періоду, зокрема, щодо ціни і, якщо це потрібно, кількості. Рамкова угода укладається шляхом проведення однієї з процедур закупівель. При цьому ціна угоди – це максимальна розрахункова вартість

без ПДВ всіх договорів, передбачений на загальний термін рамкової угоди. На основі та в межах умов, визначених у рамковій угоді, укладаються окремі договори. У випадку, коли сторони відступають від умов рамкової угоди або коли в такій угоді викладені не всі необхідні умови, сторони повинні поновити конкурсні процедури. При цьому відповідно до Директив ЄС рамкові угоди можуть укладатися замовником як з одним, так і з декількома суб'єктами економічної діяльності, між якими у необхідних випадках може поновлюватись конкурс.

Рамкові угоди мають складну правову природу, оскільки в межах одного договору (угоди) виникає, реалізується та припиняється ряд відносно незалежних правовідносин щодо укладення окремих договорів, погодження технічних завдань, термінів виконання зобов'язань із кожного договору тощо. Таким чином, рамковим угодам притаманні ознаки організаційних договорів координаційного типу, оскільки їх мета полягає в забезпеченні організації подальших довгострокових правовідносин між сторонами щодо укладення окремих договорів. Разом із тим рамкові угоди мають майновий характер, що не дає змоги віднести їх до організаційних договорів в розумінні українського законодавства.

Проаналізувавши норми Директив ЄС, можна зробити висновок, що рамкові угоди укладаються у випадках: здійснення централізованих закупівель; необхідності визначення основних умов, на яких потім будуть укладатися окремі договори в межах рамкової угоди, наприклад при довготривалій співпраці сторін такої угоди та систематичності виникнення договірних зв'язків між ними. Централізовані закупівлі в ЄС є аналогом здійснення закупівель на засадах координації, можливість проведення яких встановлюється чинним законодавством України.

Відповідно до п.26<sup>1</sup> Закону України «Про здійснення державних закупівель» рамкова угода - правочин, який укладається одним чи кількома замовниками (генеральним замовником) у письмовій формі в порядку, встановленому цим Законом, з одним чи кількома учасниками процедури закупівлі з метою визначення основних умов закупівлі окремих товарів і послуг для укладення відповідних договорів про закупівлю протягом строку дії рамкової угоди.

Згідно ст. 13 Закону України «Про здійснення державних закупівель» закупівля за рамковими угодами здійснюється у порядку, передбаченому для проведення процедури відкритих торгів, двоступеневих торгів, попередньої кваліфікації, а рамкові угоди укладаються відповідно до вимог розділу IX Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Особливості укладення рамкових угод, перелік товарів і послуг, які можуть закуповуватися за рамковими угодами, визначаються Уповноваженим органом. Особливості виконання рамкових угод, порядок визначення генеральних замовників та взаємодії замовників з генеральним замовником за рамковими угодами визначаються Кабінетом Міністрів України.

Рамкові угоди виконуються з дотриманням таких вимог: 1) у разі укладення рамкової угоди з одним учасником: якщо всі істотні умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді, такий договір вважається укладеним після подання замовником учаснику пропозиції виконати зазначені умови та отримання письмової згоди учасника; якщо не всі істотні умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді, такий договір укладається за результатами організованих замовником переговорів з учасником; 2) у разі укладення рамкової угоди з кількома учасниками: якщо всі умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді, замовник має право укласти такий договір з дотриманням зазначених у рамковій угоді умов відбору без проведення процедури конкурсних торгів серед учасників, з якими укладено відповідну рамкову угоду; якщо не всі істотні умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді, такий договір укладається замовником з переможцем процедури конкурентного відбору, який проводиться замовником серед учасників, з якими укладено відповідну рамкову угоду.

Як вказують фахівці, застосування процедури закупівлі за рамковими угодами: надасть можливість замовникам здійснювати довгострокове планування; забезпечить оптимальний рівень цін та зменшення витрат, пов'язаних з організацією і проведенням процедур закупівель; призведе до зменшення цін на товари та послуги, які закуповуються, і як наслідок до економії державних коштів; зменшить часові затрати замовників на проведення процедур закупівель; гарантує наявність

постійного постачальника товарів і надавача послуг, обраного на конкурентній основі [13].

Питання правової природи рамкових договорів потребують проведення окремого дослідження.

Викладене доводить, що в умовах ринкової економіки договір про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти є основним засобом організації відносин між суб'єктами державних закупівель та важливим інструментом правової організації господарського життя суспільства в цілому.

Договір про закупівлю як господарський договір і гнучкий правовий регулятор дає змогу враховувати специфіку окремого господарського зв'язку та узгоджувати його з типізованими моделями організації господарських зв'язків того чи іншого виду, а також із загальноноормативним режимом правового регулювання [19, с. 64].

### ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Процедури державних закупівель здійснюються трьома основними шляхами: 1) проведення конкурсних процедур (відкриті торги, запит цінкових пропозицій, попередня кваліфікація учасників); 2) проведення переговорів (закупівля в одного учасника); 3) поєднання конкурсних процедур та переговорів (двоступеневі торги).

Всі процедури здійснення державних закупівель за способом їх проведення (способом укладання договору про закупівлю) можна розділити на дві групи: конкурентні та неконкурентні. Конкурентні процедури передбачають елемент змагальності при визначенні переможця та здійснюються шляхом проведення торгів. До цієї групи належать: відкриті торги, двоступеневі торги, запит цінкових пропозицій, попередня кваліфікація учасників. Неконкурентні передбачають лише проведення переговорів без будь-якої змагальності учасників, до якої слід віднести процедуру закупівлі в одного учасника.

В умовах ринкової економіки договір про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти є основним засобом організації відносин між суб'єктами державних закупівель та важливим інструментом правової організації господарського життя суспільства в цілому. Договір про закупівлю як господарський договір та гнучкий правовий регулятор дає змогу враховувати специфіку окремого господарського зв'язку й узгоджувати його з типізованими моделями організації господарських зв'язків того чи іншого виду, а також із загальноноормативним режимом правового регулювання.

Проведене дослідження дало змогу виділити та систематизувати основні ознаки легітимації (забезпечення належного, законодавчо встановленого порядку здійснення державних закупівель): дотримання принципів здійснення закупівель, які встановлені ст. 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель»; обов'язковість планування закупівель відповідно до річного плану та фінансового плану, кошторису які надсилаються до Уповноваженого органу; неможливість

поділу предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування Закону України «Про здійснення державних закупівель»; обов'язковість оприлюднення інформації про закупівлю за встановленою формою як на веб-порталі Мінекономрозвитку України, так і в офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель; обов'язковість утворення замовником комітету з конкурсних торгів для організації та проведення процедур закупівель, в порядку та на умовах, передбачених ст.11 Закону України «Про державні закупівлі»; обов'язковість відповідності учасників або учасників попередньої кваліфікації кваліфікаційним критеріям, що повинно бути підтверджено документально.

Поняття торгів у сфері здійснення державних закупівель можна визначити як законодавчо врегульовану процедуру вступу в договірні відносини шляхом проведення конкурентного відбору серед певного кола претендентів через оцінку їх пропозицій і виявлення переможця з метою укладення з ним договору про закупівлю.

До обов'язкових етапів організації й безпосереднього здійснення відкритих та двоступеневих торгів, на нашу думку, слід віднести: етап інформування про проведення процедури відкритих торгів; етап отримання документації конкурсних торгів; етап забезпечення і подання пропозицій конкурсних торгів та забезпечення виконання договору про закупівлю; етап розкриття пропозицій конкурсних торгів, розгляду, оцінки та відхилення пропозицій конкурсних торгів; етап відміни замовником торгів чи визнання їх такими, що не відбулися; етап акцепту пропозиції конкурсних торгів та укладення договору про закупівлю. Практичне значення наведеного поділу процедур на шість етапів та їх аналіз допоможуть заповнити прогалини правового регулювання, що виникають на кожному із них, та досягти належного рівня державного регулювання при здійсненні процедур відкритих і двоступеневих торгів.

Практичний досвід роботи в сфері державних закупівель висвітлив актуальну проблему процедури запиту цінових пропозицій. Вона полягає в тому, що не завжди учасник торгів, який запропонував найнижчу ціну, постачає продукцію високої

якості. Враховуючи, що замовники не завжди ретельно підходять до опису предмета закупівлі, особливо в частині встановлення необхідних техніко-економічних параметрів, ця проблема набуває особливої актуальності. Для того, щоб у процесі порівняння цінових пропозицій обрати дійсно найкращу, у запиті замовника слід докладніше визначати необхідні показники якості товару (послуги), що не завжди здійснюється через брак знань у членів комітетів з конкурсних торгів специфіки предмета закупівлі.

Для більш ретельного визначення якісних параметрів виробів, що закуповуються, можна рекомендувати такі групи показників якості товару (послуги): показники, що характеризують призначення виробу, сферу та умови його використання; екологічні показники, які характеризують рівень шкідливих викидів у навколишнє середовище, що виникають при споживанні або експлуатації продукції; ергономічні показники, які враховують комплекс властивостей людини, що мають місце при її контакті з виробами; показники надійності, тобто показники, що характеризують безвідмовність, довговічність, ремонтпридатність та збереження продукції тощо. Проте, на нашу думку, наведені вище групи не вичерпують всього різноманіття показників, які можуть характеризувати якість продукції. Чим складнішою є конструкція виробу, тим більше показників можуть характеризувати його якість. Крім того, слід мати на увазі, що кожен виріб має свої, характерні саме для нього, показники якості. Саме тому вважаємо за доцільне на рівні підзаконних нормативно-правових актів визначити примірний перелік групи позначок якості товарів, робіт, послуг для кожної сфери державних закупівель. На нашу думку, дане нововведення сприятиме більш ефективному вибору кращої цінової пропозиції.

Однією з головних проблем, що виникають при проведенні попередньої кваліфікації, є встановлення критеріїв здатності учасників торгів до виконання робіт і послуг, які є предметом закупівлі. Наведений у ст. 16 Закону України «Про здійснення державних закупівель» перелік кваліфікаційних критеріїв не гарантує високого рівня якості виконання робіт і послуг, які є предметом закупівлі. Для оцінки спроможності потенційних учасників торгів до якісного виконання робіт або послуг, що є предметом закупівлі, доцільно на нормативному рівні передбачити

створення експертної комісії, яка б здійснювала кваліфікований супровід роботи комітетів з конкурсних торгів, та окреслити її правове становище. Правова регламентація складу такої комісії повинна передбачити залучення незалежних консультантів, які мають великий досвід роботи у відповідній сфері діяльності і можуть надавати професійні консультаційні послуги стосовно предмета закупівель. Потребує нормативного оформлення концепція державної бази даних, яка могла б бути джерелом достовірної інформації про наявність кваліфікованих експертів у відповідних галузях економіки та передбачала вільний і безкоштовний доступ до цієї бази даних учасників комітетів з конкурсних торгів.

Закон України «Про здійснення державних закупівель» визначає попередню кваліфікацію учасників як основний елемент процедури, в якій наступний етап торгів зазначається лише побічно (ч. 1 ст. 37, ч. 6 ст. 38 вказаного Закону). Крім того, ст. 38 передбачає як попередню кваліфікацію, так і елемент вибору переможця, а ч. 3 ст. 38 вимагає, щоб документація, що направляється учасникам, включала технічні специфікації, умови виконання контракту, а також іншу інформацію, яка має значення тільки для наступного етапу – подання пропозицій. Виділення попередньої кваліфікації учасників в окрему процедуру державних закупівель має наслідком внутрішню неузгодженість положень Закону України «Про здійснення державних закупівель». Наприклад, окремо визначені «учасники процедури закупівель» і «учасники попередньої кваліфікації», незважаючи на те, що попередня кваліфікація є однією з процедур закупівель, про що прямо зазначено в ч. 1 ст. 12 вказаного Закону. Неповною мірою визначений порядок правового регулювання відносин, зокрема, у ст. 38 зазначено, що «далі процедура попередньої кваліфікації проводиться так само, як і процедура відкритих торгів», але на розсуд учасників торгів надано вирішення питання – з якої саме стадії відкритих торгів далі проводиться закупівля.

Попередня кваліфікація учасників фактично не є процедурою закупівель, оскільки за її результатами не визначається безпосередній виконавець, а лише вибирається певна кількість учасників для проведення процедури відкритих торгів. На наш погляд, для уникнення такої неузгодженості доцільно було б внести

відповідні зміни до Закону України «Про здійснення державних закупівель», а процедуру попередньої кваліфікації учасників назвати «відкриті торги із попередньою кваліфікацією учасників». Водночас перевірка учасників на відповідність їх кваліфікаційним критеріям є частиною будь-якої процедури державних закупівель відповідно до ст. 16 вказаного Закону, тому видається необхідним конкретніше прописати в ч. 1 ст. 37 випадки застосування відкритих торгів з попередньою кваліфікацією учасників як окремої процедури або вилучити цю процедуру як таку. Проаналізувавши положення Закону України «Про здійснення державних закупівель» слід зазначити, що процедури закупівлі в одного учасника потребують значного вдосконалення. Зокрема, необхідно повернути обов'язковість погодження процедури закупівлі в одного учасника Уповноваженим органом, як це було за попередньої редакції Закону.

З метою запобігання зловживанням, які трапляються на практиці при застосуванні процедури закупівлі в одного учасника, вважаємо за необхідне виключити із ч. 2 ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» випадки: «закупівлі творів мистецтва або закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу; відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на товари, роботи чи послуги, які можуть бути поставлені, виконані чи надані тільки певним постачальником (виконавцем), за відсутності при цьому альтернативи та якщо замовником було двічі відмінено процедуру закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників». Закон України «Про здійснення державних закупівель» містить окремі недоліки, що стосуються цієї процедури. Зокрема, в ч. 5 ст. 39 йдеться про «об'єктивність визначення переможця» процедури закупівлі в одного учасника, незважаючи на те, що ця процедура не є конкурентною та проводиться шляхом переговорів з одним учасником. В Проекті Закону України № 7532 від 31 грудня 2010 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» пропонувалося змінити це формулювання на «проводиться шляхом переговорів з одним або кількома учасниками». Вважаємо,

що лише в цьому разі з певною часткою умовності можна говорити про «об'єктивність визначення переможця».

Дехто із дослідників відносить електронну систему закупівель до окремого виду закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, проте, на нашу думку, в даному випадку слід вести мову про форму державних закупівель, у межах якої можуть бути реалізовані передбачені законодавством види процедур державних закупівель.

Підтримуючи загальну концепцію Закону № 4917-VI щодо впровадження інформаційних технологій у сферу державних закупівель, слід зауважити, що вказаний Закон потребує доопрацювання з урахуванням реального стану впровадження в Україні електронного документообігу, послуг з надання електронного цифрового підпису, електронного обміну даними, нерозвиненості системи електронних платежів, інших сфер, що потребують більш детального законодавчого регламентування. Враховуючи сказане, більшість суб'єктів господарювання не зможуть стати учасниками електронних торгів, що, на нашу думку, ставить суб'єктів у нерівні умови, а також створює ризики зловживань під час здійснення відповідних закупівель, неефективного витрачання бюджетних коштів та обмеження конкуренції у зазначеній сфері, що не відповідає ст. ст. 13, 42 Конституції України щодо забезпечення державою рівності усіх суб'єктів права власності, захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

Становлення системи електронних торгів у нашій країні має базуватися на усталених процедурах і правилах проведення такого роду заходів із використанням досвіду провідних світових країн, а також країн СНД, де цей інститут вже запроваджено. Запровадження системи електронних державних закупівель створить підґрунтя для зниження кількості зловживань у процесах закупівель товарів і послуг за державні кошти та наведення ладу у цій сфері господарських відносин.

Закон України «Про здійснення державних закупівель» поряд з поняттям істотних умов оперує поняттям «основні умови договору» (п. 7 ч. 2 ст. 22, ч. 2 ст. 36, ч. 5 ст. 36). Порівнюючи ці терміни, можна зробити висновок, що «основні умови договору» є ширшим поняттям, оскільки основними умовами договору

охоплюються всі без винятку істотні умови, а також інші умови, що мають значення для конкретних правовідносин, адже, згідно з ч. 1 ст. 180 ГК України зміст кожного господарського договору становлять умови договору, визначені угодою сторін. Оскільки ні ГК України, ні Закон України «Про здійснення державних закупівель» не дають визначення основних умов договору, а організатори й учасники конкурсного відбору здебільшого не є професійними юристами і не можуть здійснювати глибокий правовий аналіз норм законодавства щодо цього питання, доцільно було б дати відповідні роз'яснення в підзаконних нормативно-правових актах.

Договір про закупівлю як різновид господарського договору має такі притаманні йому ознаки, як: наявність особливого суб'єктного складу; плановість такого договору; притаманні такому договору обмеження договірної свободи, особливий порядок укладання та, як правило, неможливість зміни договору тощо.

## ВИСНОВКИ

Інститут державних закупівель - це сукупність економіко-правових відносин, що виникають та реалізуються з метою задоволення державних потреб у товарах, роботах, послугах, шляхом планування державних закупівель та їх виконання на підставі договорів про закупівлю, і характеризуються ефективним використанням державних коштів та наявністю специфічних, соціально-орієнтованих функцій.

Система задоволення державних потреб в Україні складається з двох взаємопов'язаних підсистем: державних закупівель та державного замовлення. Через державне замовлення держава забезпечує вирішення найбільш пріоритетних і стратегічних загальнодержавних питань соціально-економічного розвитку країни. Державні замовлення є лише одним із інструментів задоволення державних потреб. Категорії державного замовлення і державних закупівель не є тотожними та взаємозамінними, хоча взаємопов'язані і схожі за основною ознакою, метою функціонування – задоволення державних потреб.

Під державними потребами слід розуміти – суспільні потреби в товарах, роботах, послугах, які мають високий ступінь соціальної необхідності і забезпечуються за рахунок державних коштів.

Державні закупівлі – господарські правовідносини щодо придбання товарів, робіт та послуг за державні кошти, на підставі договорів про закупівлю, які укладаються між замовниками та учасниками правовідносин закупівлі з метою задоволення державних потреб.

Головною метою державного регулювання і контролю у сфері державних закупівель слід визнати створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів при розвитку прозорості та відкритості організації процесу закупівель. Проте відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону Мінекономрозвитку України здійснює виключно регулювання та координацію у сфері закупівель у межах повноважень, визначених

Законом, що доводить аналіз функцій Мінекономрозвитку України. З огляду на це між ч. 1 та ч. 3 вказаної статті ми спостерігаємо так званий «конфлікт норм» у частині контрольних функцій Уповноваженого органу.

Серед суб'єктів правовідносин у сфері державних закупівель можна виділити дві групи: органи, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель; суб'єкти процедур державних закупівель, тобто особи, які вступають у процедури державних закупівель, реалізуючи свою правосуб'єктність. У межах цієї групи слід виділити два види суб'єктів: замовники (в тому числі – генеральні замовники) процедур закупівель; учасники процедур державних закупівель (учасники попередньої кваліфікації, переможці процедури закупівлі, суб'єкти оскарження в органі оскарження).

Аналіз п. 2, 4, 27 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель» свідчить про необхідність чіткого визначення кола замовників державних закупівель та закріплення їх переліку в ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель». Вказане тягне за собою науково-теоретичну проблему встановлення та розмежування функцій вказаних суб'єктів у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Проведений аналіз зарубіжного законодавства дає підстави стверджувати про необхідність внесення змін і доповнень до Закону України «Про здійснення державних закупівель» у частині розширення кола і конкретизації суб'єктного складу державних замовників та в частині створення організації, що має право здійснювати дії з підготовки торгів, яку замовник чи уповноважений орган вправі залучити до здійснення такої діяльності шляхом проведення торгів на основі договору.

Правовідносини із державних закупівель є складними правовідносинами, які мають низку особливостей, пов'язаних із участю у них держави. Вказана особливість правового становища держави у зазначених правовідносинах обумовлюється двома факторами: 1) держава є основним споживачем продукції, товарів, робіт і послуг, які закуповуються за державні кошти, що безпосередньо пов'язано із виконанням державою своїх функцій. З огляду на це держава, в особі її органів, діє в господарському обігу на рівних засадах з іншими учасниками

державних закупівель; 2) органи державної влади, як виразники державної волі, що покликані у відносинах державних закупівель задовольняти державні потреби, є суб'єктами організаційно-владних повноважень щодо учасників процедури закупівель.

З огляду на специфіку правового статусу замовників в Україні слід відзначити дуалізм правової природи органів державної влади, що породжує проблему конфлікту інтересів між учасниками процедури закупівель та органами державної влади, які мають контрольні або наглядові функції за державними закупівлями, та у конкретних правовідносинах виступають ще й замовниками такої процедури, тобто ініціаторами процесу.

Поняття торгів у сфері здійснення державних закупівель можна визначити як законодавчо врегульовану процедуру вступу в договірні відносини шляхом проведення конкурентного відбору серед певного кола претендентів через оцінку їх пропозицій і виявлення переможця з метою укладення з ним договору про закупівлю.

Дехто із дослідників відносить електронну систему закупівель до окремого виду закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти. Проте, на нашу думку, в даному випадку слід говорити про форму державних закупівель, в межах якої можуть бути реалізовані передбачені законодавством види процедур державних закупівель. Підтримуючи загальну концепцію законодавства щодо впровадження інформаційних технологій у сферу державних закупівель слід зауважити, що вказаний Закон потребує доопрацювання з урахуванням реального стану впровадження в Україні електронного документообігу, послуг з надання електронного цифрового підпису, електронного обміну даними, нерозвиненості системи електронних платежів, інших сфер, що потребують більш детального законодавчого регламентування.

Договір про закупівлю за своєю правовою природою є господарським, за винятком випадків, коли учасниками закупівлі є фізичні особи, які не здійснюють підприємницької діяльності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 30 грудня 2005 року Україна набула статусу країни з ринковою економікою, наданого ЄС // Official Journal L. – 2005. – № 2117. – Р. 001.
2. Case 31/87, Gebroeders Beentjes BV v Netherlands (1988) ECR 04635// Internal Market Law of the European Union : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lexnet.dk/law/download/intmark/Materi01.pdf>
3. Case c-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab v Helsingin Kaupunki (2002) ECR I-7213 // Internal Market Law of the European Union : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lexnet.dk/law/download/intmark/Materi01.pdf>
4. Implementation of the international covenant on Economic, social and cultural rights // Committee on economic, social and cultural rights thirtyninth session Geneva, 523. – 2007. – November. – 89 p.
5. International Organization for Standardization : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iso.org>
6. Martin J. The EU Public Procurement Rules: A Critical Analysis / Jose M. Fernandez Martin. – Oxford : Clarendon Press, 1996. – 292 p. – Р. 38–39.
7. The Plurilateral Agreement on Government Procurement (GPA) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm)
8. Абакумова В. І. Феномен державного замовлення в мистецькій сфері / В. І. Абакумова // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля: Історичні науки. – 2009. – № 4. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/vsunud/2009-4E/09avivms.htm>
9. Айвазова Г. Коментар до нової редакції Положення про держзакупівлі / Г. Айвазова // Адвокат Бухгалтера. – 2008. – 12. – № 3.

10. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
11. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник : В 2 ч. / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало, 1995. – Ч. 1. – 349 с.
12. Алексеев-Таскін А. Неуцтво або усвідомлене спотворення дійсності / А. Алексеев-Таскін // Державні закупівлі України. – 2010 – № 11 (77) – С. 21–22.
13. Андерс Гульдагер Крістіансен. Рамкові угоди. Готовність нормативно – правової бази, державних замовників та учасників ринку до ефективного застосування рамкових угод та централізованої закупівлі / Андерс Гульдагер Крістіансен. - - [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://competitionproject.org.ua/en/publications/press-releases/194-presentationspplconference.html>
14. Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. – М.: Волтер Клувер, 2009. – 296с.
15. Бабенко А. Деякі питання правової природи договору про закупівлю / А. Бабенко // Право України. – 2006. – № 11. – С. 124–128.
16. Багатостороння угода «Типовий закон ЮНСІТРАЛІ про закупівлі товарів (робіт) і послуг» від 30 травня 1997 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
17. Банасевич І. І. Правове регулювання укладення та виконання державних контрактів / І. І. Банасевич // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : зб. наук. статей. – 2008. – Вип. XX. – С. 84–89.
18. Батенко Л. П. Управління проектами : навч. посіб. / Л. П. Батенко, О. А. Загородніх, В. В. Ліщинська. – К. : КНЕУ, 2004. – 231 с.
19. Беяневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти) : моногр. / О. А. Беяневич. – К., 2006. – 592 с.
20. Боднар Т. В. Договір про закупівлю: особливості змісту та порядку укладання / Т. В. Боднар // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 94/2012. – С. 15-19.

21. Беяневич О. А. Державні контракти: історія і сучасність / О. А. Беяневич // Вісник господарського судочинства. – 2003. – № 2. – С. 128–136.

22. Беяневич О. А. Деякі питання правового регулювання проведення торгів / О. А. Беяневич // Вісник Вищого арбітражного суду України. – № 3. – 1999. – С. 181–186.

23. Беяневич О. А. Господарський договір та способи його укладання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; арбітражний процес» / Олена Анатоліївна Беяневич. – К., 1999. – 20 с.

24. Бондаренко Д. О. Походження цивільно-правових термінів «торги» і «тендер» та їх сучасне тлумачення / Д. О. Бондаренко // Вісник. – 2006. – Вип. 33. – С. 353–358.

25. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 2000. – Кн. вторая: Договоры о передаче имущества. – 800 с.

26. Брагинский М. И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях / М. И. Брагинский. – М. : Юрид. лит., 1981. – 192 с.

27. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Г. Братель. – К., 2007. – 20 с.

28. Братусь С. Н. Юридические лица в светском гражданском праве / С. Н. Братусь. – М.: Юрид. лит., 1947. – 364 с.

29. Бублій М. П. Етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель / М. П. Бублій // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – Вип. 4 (35). – 512 с. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-4/index.html>

30. Бутусов Ю. 335 миллиардов! За госзакупки Янукович обещает карать / Юрий Бутусов // Зеркало недели. Украина. – 2011. – № 14. – 15 апреля : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sensor.net.ua/resonance/165451/335>

31. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542-III //Відомості Верховної Ради України . – 2001. – № 37. – Ст. 189.

32. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

33. В Україні обсяг держзакупівель у одного учасника за підсумками 2012 року зріс в 2,6 рази. – РБК Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://www.rbc.ua/ukr/top/show/v-ukraine-obem-goszakupok-u-odnogo-uchastnika-po-itogam-08022013125600>

34. Виниченко В. ... або еквівалент / В. Виниченко. – Державні закупівлі України. – 2010. – № 10 (76).– С. 20–22.

35. Висновок головного юридичного управління апарату Верховної Ради України щодо Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо впровадження процедури «електронний реверсивний аукціон») : [Електронний ресурс]. – Режим доступу [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=40598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40598)

36. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. / О.М. Вінник. – 2-ге вид., змін. та доп. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 766 с.

37. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : моногр. / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2003. – 352 с.

38. Вінник О. М. Інтереси, їх роль і відображення в господарському праві / О. М. Вінник // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 5. – С. 11–13.

39. Вінник О.М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства : проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду. Монографія / О.М. Вінник. – Суми : Видавництво «МакДен», 2012. – 204 с.

40. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / І. В. Влялько. – К., 2009. – 16 с.

41. Влялько І. В. Практика суду ЄС в сфері державних закупівель / І. В.

Влялько // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2006. – № 61 (Частина II). – С. 186–192.

42. Водов Н. Н. Экономическое значение публичных торгов / Н. Н. Водов. – СПб. : [б. в.], 1863. – 320 с.

43. Гак Г. М. Учение об общественном сознании в свете теории познания / Г. М. Гак. – М., 1960. – 200 с.

44. Галушак М. П. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми / М. П. Галушак // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 1(30). – С. 43–53.

45. Гегель Г.В.Ф. Работы разных лет / Г.В.Ф. Гегель. – М., 1972. – Т. 2. – 630 с.

46. Генеральна угода щодо тарифів і торгівлі 1994 року від 15 квітня 1994 року // Українська інвестиційна газета. – 2006. – 07.–№ 29.

47. Герасимова О. А. Шляхи реформування державного замовлення в галузі видавничої справи / О. А. Герасимова // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони». Серія: Державне управління. – 2009. – № 4. – 211 с.

48. Гладков В. С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / В. С. Гладков. – Ростов-на-Дону, 2008.– 27 с.

49. Головка Н. В. Особливості правового регулювання закупівлі сільськогосподарської продукції для державних потреб : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Н. В. Головка. – Х., 2008. – 18 с.

50. Головнич К.М. Державні закупівлі. Офіційний загальнодержавний веб-портал: вчора, сьогодні, завтра / К.М. Головнич [Електронний ресурс].- Режим доступу: <https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/>

51. Голубева Н. Ю. Зобов'язання із публічної обіцянки винагороди : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Н. Ю. Голубева. –

О., 2005. – 22 с.

52. Горбач М.Л. Ефективність контролю у сфері державних закупівель [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://e-tenders.com.ua/article/?article=217>

53. Городяненко В. Г. Соціологія / В. Г. Городяненко. – К. : Академія, 2007. – 544 с.

54. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов – М. : Юридическая литература, 1987. – 176 с.

55. Господарське право : Практикум / [Щербина В.С., Пронська Г.В., Вінник О.М. та ін. ]; під ред. В.С. Щербини – К., 2001. – 319 с.

56. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року / Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

57. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 года №230-ФЗ/ Собрание законодательства РФ. – № 52 (часть I). – Ст. 5496.

58. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ / Собрание законодательства РФ. – 1994. –№ 32. – Ст. 3301.

59. Гребенщикова Я. Б. Правовой механизм закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд : дисс. ... канд. юрид. наук / Я. Б. Гребенщикова. – М., 2008. – 182 с.

60. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. – М. : Статут, 2000.– 411 с.

61. Гукасян Р. Е. Личные интересы в механизме правового регулирования / Р. Е. Гукасян // Защита личных и общественных интересов в гражданском судопроизводстве. – Калинин, 1985. –177 с.

62. Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве / Р. Е. Гукасян. – Саратов, 1970. – 190 с.

63. Дерябина М. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. А. Дерябина, Л. И. Цедили. – М. : ИЭ РАН, 2007. – 76 с.

64. Директива ЕС 92/50/ЕЕС о координации размещения государственных заказов в сфере услуг // Official Journal L 209. – 54/7/1992. – Р. 1.

65. Директива про процедури присудження державних замовлень на виконання робіт, поставку товарів і надання послуг № 2004/18/ЕС від 31 березня 2004 року // Official Journal OB L 134/114. – 30.4.2004. - Р. 1.

66. Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 року щодо узгодження процедур укладення контрактів на надання публічних послуг // Official Journal OB L 209. – 24.07.1992. – Р. 1.

67. Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 року щодо узгодження процедур укладання контрактів на державні поставки // Official Journal OB L 199. – 09.08.1993. – Р. 1.

68. Директива Ради 93/37/ЄЕС від 14 червня 1993 р. щодо узгодження процедур укладання контрактів на публічні роботи // Official Journal OB L 199. – 09.08.1993 . – Р. 54.

69. Директива Ради 93/38/ЄЕС від 14 червня 1993 року щодо узгодження закупівельних процедур підприємств, що функціонують у водному, енергетичному, транспортному та телекомунікаційному секторах // Official Journal OB L 199. – 09.08.1993. – Р. 84.

70. Дмитрієв А.І. Міжнародне право : навч. посіб. / А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 640 с.

71. Електронні закупівлі в Україні: недосяжна мрія чи найближче майбутнє // Інформаційний бюлетень «Редукціон». – 2011. – № 5. – С. 5–10.

72. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України від 30 квітня 2002 року // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 червня.

73. За 2007 рік обсяг державних закупівель становив 120 млрд. грн. : [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/25062008/presentation.pps>

74. ЗВІТ щодо функціонування системи державних закупівель у січні - червні 2012 року. Нормативно-правове регулювання сфери державних закупівель [Електронний ресурс].- Режим доступу:

[http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=193989&cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=193989&cat_id=129962).

75. ЗВІТ щодо функціонування системи державних закупівель у січні - грудні 2011 рок. Нормативно - правове регулювання сфери державних закупівель [Електронний ресурс].- Режим доступу:

[http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=193975&cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=193975&cat_id=129962).

76. Звіт щодо здійснення замовниками закупівель за державні кошти у першому півріччі 2009 року [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=138275&cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=138275&cat_id=129962).

77. Звіт щодо функціонування системи державних закупівель за 2008 рік [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=132528&cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=132528&cat_id=129962).

78. Законодавчі та технічні вимоги до застосування процедури електронного реверсивного аукціону в Україні [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://законь.com/19724-procedura-elektronnogo-reversivnogo-aukciona-suschnost-preimuschestva-i-nedostatki.html>

79. Законодательная техника /под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., 2000. – 272с.

80. Законы гражданские (Св. Зак.Т. X ч. 1 изд. 1887 г.) / сост. под ред. А. Ю. Гаугера. – СПб, 1895. - 907 с.

81. Звіт про діяльність Антимонопольного комітету України в частині виконання функцій органу оскарження за період з 1 серпня 2010 року по 1 квітня 2011 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art\\_id=198267&cat\\_id=198266](http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=198267&cat_id=198266)

82. Звіт Робочої групи зі вступу України до СОТ (документ WT/ACC/UKR/152). – неофіц. переклад : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/signal/981\\_c62.doc](http://zakon.rada.gov.ua/signal/981_c62.doc)

83. Звіт щодо здійснення замовниками закупівель за державні кошти у першому півріччі 2009 року від 22 вересня 2009 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=138275&cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=138275&cat_id=129962)

84. Здравомыслов А. Г. Проблема интереса в социологической теории / А. Г.

Здравомыслов. – Л., 1964. – 74 с.

85. Зелькина О. С. Категория «структура» в системе категорий диалектики / О. С. Зелькина // Современные проблемы материалистической диалектики / Вяккерев Ф. Ф., Иванов В. Г., Воробьев М. Ф. и др.. – М. : Мысль, 1971. – 364 с.

86. Зубар В.В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Зубар В.В. – Х., 2010. – 222 с.

87. Иловайский С.И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский. – Одесса : [б.в.], 1904 г. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.allpravo.ru/library/doc4396p0/instrum4397/item4401.html>

88. Іншина О. В. Управління фінансовими потоками в системі державних закупівель зерна на засадах логістики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / О. В. Іншина. – Львів, 2008. – 21 с.

89. Йеринг Р. Избранные труды / Р. Йеринг. – Самара, 2003. – 520 с.

90. К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов (научный доклад) / А. Я. Рубинштейн . – М. : ИЭ РАН, 2007. – 55 с.

91. Каллагова Р. Э. Совершенствование методов оценки и инвестиционных проектов закупок продукции для государственных нужд : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» / Р. Э. Каллагова. – М., 2007. – 19 с.

92. Карасьова В. Історія розвитку державних закупівель / В. Карасьова // Державні закупівлі України. – 2007. – №12 (42). – 24 грудня.

93. Кныш В. А. Теоретические основы развития системы управления государственными заказами : автореф. дис. на соискание уч. степени док. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» / В. А. Кныш. – СПб., 2003. – 31 с.

94. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Ю.

Кобринський. – К., 2008. – 20 с.

95. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року / Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, / 35–36, 37. – С. 1358. – Ст. 446.

96. Кодекс про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X / Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

97. Коментарі до Закону України «Про здійснення державних закупівель» // Державні закупівлі в Україні. – 2010. – № 7 (73). – 52 с.

98. Конституція України від 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

99. Костенко Л. Типовий договір про закупівлю / Л. Костенко // Державні закупівлі України. – 2010. – № 8 (74). – С. 30–32.

100. Кравченко Н. В. Запровадження електронної системи державних закупівель в Україні як чинник становлення сильної національної економіки / Н. В. Кравченко // Інформаційний бюлетень «Редукціон». – 2011. – № 4. – С. 6–9.

101. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

102. Кряжков А. В. Публичный интрес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.

103. Лаптев В. В. Правовое регулирование хозяйственных отношений / В. В. Лаптев. – М.: Знание, 1980. – 48 с.

104. Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права / В. В. Лаптев. – М.: Юридическая литература, 1969. – 175 с.

105. Левченко О. М. Напрями удосконалення механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою / О. М. Левченко // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2009. – Вип. 15. – 412 с.

106. Лист Міністерства Економіки України від 21 вересня 2010 року № 3303-25/9208 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ed\\_2010\\_09\\_21/ME101064.html](http://www.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_09_21/ME101064.html)

107. Макаров А. А. Государственные закупки товаров и услуг как современная форма распределения ресурсов общества : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / А. А. Макаров. – М., 2000. – 157 с.

108. Мамутов В. К. Правовое регулирование хозяйственной деятельности в смешанной экономике / В. К. Мамутов // Экономика – право – государственное регулирование : сб. науч. трудов. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 1993. – 196 с.

109. Марусов А. Звістки з тендерного фронту / А. Марусов // Дзеркало тижня. – 2009. – № 16. – 30 квітня – 15 травня.

110. Мейер Д. И. Русское гражданское право (в 2 ч.) / Д. И. Мейер. – [По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902]. – Изд. 3-е [испр.] – М. : Статут, 2003. – 831 с. (Классика российской цивилистики.) : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://civil.consultant.ru/elib/books/45/page\\_75.html](http://civil.consultant.ru/elib/books/45/page_75.html)

111. Мельник О. С. Методичні підходи до оцінки пропозицій учасників торгів у сфері державних закупівель / О. С. Мельник // Інформаційний бюлетень «Редукціон». – 2011. – № 6. – С. 5–8.

112. Мельников В. В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» / Владимир Васильевич Мельников – М., 2005. – 182 с.

113. Мельников О. С. Удосконалення процедури проведення попередньої кваліфікації учасників торгів при здійсненні державних закупівель / О. С. Мельников // Інформаційний бюлетень «Редукціон». – 2011. – № 4. – С. 3–6.

114. Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве / С. В. Михайлов. – М. : Статут, 2002. – 205 с.

115. Мілаш В. С. Комерційний договір у господарському праві: теоретичні проблеми становлення та розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В. С. Мілаш. – Х., 2008. – 34 с.

116. Міняйло О. І. Державні закупівлі товарів і послуг у системі регулювання

національної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством»/ О. І. Міняйло. – К., 2011. – 21 с.

117. Міхальська А. Кваліфікаційні вимоги: від «ліберального» до «консервативного» / А. Міхальська // Державні закупівлі в Україні. – 2010. – № 11 (77). – С. 14–18.

118. Нагребельний В. П. Соціальний ефект як мета інвестиційної діяльності: правові питання / В. П. Нагребельний, Г. Ю. Шемшученко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 3–4. – С. 13–16.

119. Насіковська Н. Оцінка окремих факторів впливу на систему державних закупівель та тенденції її розвитку на регіональному рівні / Н. Насіковська // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – on-line збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2008 – Вип. 2 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.library.oridu.odessa.ua/library.exe>

120. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: 2-ге вид., перероб. і допов./за заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини; кол.авт.: О.А. Беляневич, О.М. Вінник, В. С. Щербина та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 720 с.

121. Нестерович Н. Методу проб и ошибок пора в архив / Н. Нестерович // Риск. – 1996. – № 1. – С. 12–16.

122. Ніколаєв І. С. Держава Україна як суб'єкт міжнародного приватного права : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес, сімейне право; міжнародне приватне право» / І. С. Ніколаєв. – Х., 2006. – 21 с.

123. О введении в действие положения о государственных подрядах и поставках : Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 11 мая 1927 года // Собрание законов СССР. – 1927. – № 28. – Ст. 292.

124. О государственном социальном заказе : Закон Республики Казахстан// Министерство культуры и информации Республики Казахстан : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mki.gov.kz/showarticle.php?lang=rus>

125. О государственных закупках : Закон Республики Казахстан от 16 мая 2002 года №321 // Министерство культуры и информации Республики Казахстан: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mki.gov.kz/showarticle.php?lang=rus>

126. О некоммерческих организациях : Закон Российской Федерации от 12 января 1996 года №7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.

127. О порядке разработки, реализации и финансировании межгосударственных целевых программ СНГ : Решение Совета Глав Правительств Содружества Независимых Государств 16 апреля 2004 года : [Электронной ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

128. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : Федеральный Закон РФ от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 43. – Ст. 1450.

129. О реализации Федерального Закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» : Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 года № 594 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2669.

130. Об установлении запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства : Постановление Правительства РФ от 13 июня 2006 года № 369 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 25. – Ст. 2729.

131. Об установлении запретов и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, в рамках размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства : Постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 56 // Информационно – правовой

портал Гарант : [Електронний ресурс]. – Режим доступа. – <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12082710>

132. Об установлении звания «Поставщик продукции для государственных нужд России» : Указ Президента РФ от 25 июня 1997 года № 630 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 26. – Ст. 3032.

133. Об утверждении Временного положения о порядке формирования государственных заказов : Постановление Совета Министров СССР от 25 июля 1988 года // Собрание постановлений правительства СССР. – 1988. – № 26. – Ст. 71.

134. Об утверждении Положения о звании «Поставщик продукции для государственных нужд России» : Постановление Правительства РФ от 25 августа 1997 года № 1062 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 35. – Ст. 4084.

135. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна. – Тернопіль, 2009. – 20 с.

136. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – изд. 20-е. – М. : Русский язык, 1988. – 750 с.

137. Опанасенко В. Ф. Державне регулювання економіки України у програмному аспекті : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. екон. наук : спец. 08.02.03 «Організація управління, планування та регулювання економіки» / В. Ф. Опанасенко. – Х., 1998. – 16 с.

138. Павловський А. Критерії відповідності в деталях / А. Павловський, О. Пономаренко // Державні закупівлі України. – 2010 – № 11 (77) – С. 19–21.

139. Петро Порошенко розглядає Дніпропетровську область та місто Вінницю як пілотні регіони щодо запровадження системи електронних закупівель : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control /uk/publish /article?art\\_id =180678](http://www.me.gov.ua/control /uk/publish /article?art_id =180678)

140. Петруненко Я. В. Принципи державних закупівель в Україні / Я. В. Петруненко // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 3. – С. 174–179.

141. Петруненко Я. В. Функції державних закупівель у механізмі

державного регулювання економіки / Я. В. Петруненко // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 4. – С. 113–121.

142. Питання закупівлі техніки за державним оборонним замовленням у національних виробників : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2010 року № 143 / Офіційний вісник України. – 2010. – № 11. – С. 62. – Ст. 544.

143. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI / Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

144. Питання погодження процедури закупівлі пально-мастильних матеріалів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 року № 1038-р / Урядовий кур'єр. – 2009. – № 154.

145. Підмогильний О. О. Актуальні проблеми регулювання сфери державних закупівель в Україні в сучасних політичних та економічних умовах / О. О. Підмогильний // Держава та регіони. – Серія: Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 93–97.

146. Підмогильний О. О. Державний нагляд (контроль) органів ДКРС у сфері закупівель / О.О. Підмогильний : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://№buv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2009\\_2/files/DU209\\_28.pdf](http://№buv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2009_2/files/DU209_28.pdf)

147. Підсумки діяльності Антимонопольного комітету України у 2012 році (витяг із звіту Антимонопольного комітету України про діяльність у 2012 році) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art\\_id=198267&cat\\_id=198266](http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=198267&cat_id=198266)

148. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель / Г. І. Пінькас // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 2 (92). – С. 57–69.

149. Пінькас Г. І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 / Пінькас Галина Іванівна. – С. 2009. – 220 с.

150. Пластинина Е. А. Система государственных закупок как фактор экономической безопасности региона (на примере Ярославской области) : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 –

«Экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)» / Е. А. Пластинина. – М., 2009. – 31 с.

151. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13- № 17. – Ст. 112.

152. Подцерковний О. Проблеми визначення методів і форм держаного регулювання господарських відносин / О. Подцерковний, О. Ломакіна // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 8. – С. 3–5.

153. Поліводський О. А. Правове регулювання реалізації сільськогосподарської продукції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / О. А. Поліводський. – К., 1999. – 20 с.

154. Положение о государственных подрядах и поставках : Декрет Совета Народных Комиссаров СССР от 27 июля 1923 года // Собрание узаконений . – РСФСР. – 1923. – № 88. – Ст. 851.

155. Положение о казенных подрядах и поставках. Изд. 1887 г. / сост. под ред. А. К. Гаугера. – СПб, 1895.

156. Пономаренко К. Як розуміти п. 2 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» від 18 грудня 2008 року № 694-VI? / К. Пономаренко // АФ «Є.С.Аудит». – 2009. -03.-31.03.2009.

157. Постанова Вищого господарського суду України від 12 січня 2012 року у справі № 21/5005/9945/2011 за касаційною скаргою державного підприємства «Придніпровська залізниця» на постанову Дніпропетровського апеляційного господарського суду від 08 листопада 2011 року у справі за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Міжнародна компанія «Імідж» до державного підприємства «Придніпровська залізниця», третя особа: товариство з обмеженою відповідальністю "Розрахункова палата біржових операцій" про визнання недійсними результатів процедури закупівлі, визнання недійсним договору та зобов'язання розпочати нову процедуру закупівлі [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу :

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/2468936>

158. Постанова Вищого господарського суду України від 17 березня 2011 року у справі № 30/238 за касаційною скаргою ДП «НАЕК «Енергоатом» на рішення господарського суду міста Києва від 21 жовтня 2010 року та постанову Київського апеляційного господарського суду від 28 грудня 2010 року у справі за позовом ЗАТ «Науково-виробниче підприємство «Радій» до ДП «НАЕК «Енергоатом», ЗАТ «Сєверодонецьке науково-виробниче об'єднання «Імпульс» про визнання недійсним протоколу та визнання недійсним договору [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень . — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13835411>

159. Постанова Вищого господарського суду України від 11 жовтня 2012 року у справі № 10пд/5014/576/2012(6/232пд/2011) за касаційною скаргою публічного акціонерного товариства «Укртелеком» в особі Центру технічної експлуатації № 6 філії спеціалізованого електрозв'язку до Управління з питань надзвичайних ситуацій Луганської обласної державної адміністрації про спонукання укласти договір на постанову Донецького апеляційного господарського суду від 23 липня 2012 року у справі № 10пд/5014/576/2012(6/232пд/2011) [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень . — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26431230>

160. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 11 жовтня 2012 року у справі № 2-а-7975/12/2670 за адміністративним позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «НВП «Контакт» до Антимонопольного Комітету України, треті особи: Державне підприємство «Міжнародний аеропорт «Бориспіль», Товариство з обмеженою відповідальністю «Компанія «Тітал» про визнання протиправним та скасування рішення [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень . — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23864543>

161. Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних

закупівель : склад // Антимонопольний комітет України : [сайт] : [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art\\_id=184647 &cat\\_id=184589](http://amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=184647 &cat_id=184589)

162. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо впровадження процедури «електронний реверсивний аукціон») : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=40598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40598)

163. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про здійснення державних закупівель» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=39480](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39480)

164. Правові підстави створення єдиного ринку державних закупівель в Європейському Союзі / ЄвроІНФОРМ. – 2005. – №1. – С. 17-22.

165. Предпринимательское (хозяйственное) право : учеб. : в 2-х т. / отв. ред. О. М. Олейник. – М. : Изд-во «Юрист», 2000. – Т. 1. – 727 с.

166. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 року № 3659-ХІІ / Відомості Верховної Ради України . – 1993. – № 50. – Ст. 472.

167. Про взаємодію структурних підрозділів Міністерства під час формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб : Наказ Міністерства економіки України від 1 липня 2009 року № 642 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ME09452.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME09452.html)

168. Про виділення коштів для забезпечення видання інформаційного бюлетеня «Вісник державних закупівель» та функціонування веб-порталу з питань державних закупівель : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 року № 1077-р / Урядовий кур'єр. – 2009. – № 169.

169. Про виділення коштів на здійснення першочергових заходів щодо закупівлі лікарських засобів для лікування осіб, хворих на гемофілію : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 року № 785-р / Урядовий кур'єр. – 2011. – № 154.

170. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів робіт і послуг за державні кошти : Закону України від 20 березня 2008 року № 150-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 18. – Ст. 198.

171. Про визначення офіційного друкованого видання з питань державних закупівель, міжнародного інформаційного видання з питань державних закупівель та веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель : Наказ Міністерства економіки України від 28 липня 2010 року № 932 / Сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=150592&cat\\_id=116916](http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=150592&cat_id=116916)

172. Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості : Закон України від 18 грудня 2008 року № 694-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 16. – Ст. 219.

173. Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо впровадження процедури електронного реверсивного аукціону : Закон України від 7 липня 2012 року № 4917-VI / Голос України. – 2012. – № 122.

174. Про внесення змін до наказу Міністерства економіки України від 26 липня 2010 року № 922 «Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель» : Наказ Мінекономрозвитку України від 19 жовтня 2011 року № 155/Офіційний вісник України. – 2011. – № 95. – Ст. 3474.

175. Про внесення змін до обсягів державного замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2006 році : Наказ Міністерства економіки України від 22 грудня 2006 року № 380 / Офіційний вісник України . – 2007 . – № 3 (26.01.2007) . – Ст. 125.

176. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів : Закон України від 16 жовтня 2012 року № 5463-VI /Офіційний вісник України. – 2012. – № 93. – Ст.

3767.

177. Про внесення змін до обсягів державного замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2009 році : Наказ Міністерства економіки України від 16 серпня 2009 року № 1018 / Офіційний вісник України . – 2009 . – №80 (26.10.2009) . – Ст. 2729.

178. Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі : Наказ Мінекономрозвитку України від 12 грудня 2011 року № 325 / Офіційний вісник України. – 2011. – № 102.

179. Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі : Наказ Міністерства економіки від 12 грудня 2010 року № 1595 / Офіційний вісник України. – 2010. – № 101 . – Ст. 3672.

180. Про встановлення державного замовлення Української РСР : Постанова Президії Верховної Ради УРСР від 30 серпня 1990 року № 180-ХІІ / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 37. – Ст. 512.

181. Про встановлення єдиного державного замовлення Української РСР на поставку продукції та виконання робіт (послуг) на 1992 рік : Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 16 серпня 1991 року № 136 / Урядовий кур'єр. – 1991. – 09. – № 25 – 26.

182. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 року / Урядовий кур'єр. – 1997. – № 1.

183. Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного і місцевих бюджетів : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 року № 332 / Урядовий кур'єр. – 2001. – № 69.

184. Про державне замовлення в Україні : Указ Президента України від 4 травня 1992 року № 289/92 / Голос України. – 1992. – № 84. – 8 травня.

185. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР / Відомості

Верховної Ради України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.

186. Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб на 1999 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1999 року № 754 / Офіційний вісник України. – 1999. – № 20. – Ст. 890.

187. Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб на 2002 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2002 року № 261 / Офіційний вісник України. – 2002. – № 11. – Ст. 507.

188. Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2009 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 року № 384 / Офіційний вісник України. – 2009. – № 31. – Ст. 1042.

189. Про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб у 2006 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2006 року № 518 / Урядовий кур'єр . – 2006. – № 78.

190. Про державний бюджет України на 2013 рік : Закон України / Відомості Верховної Ради України. – 2013. – Ст.60.

191. Про державне замовлення на поставку продукції для державних потреб на 1998 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1998 року № 428 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428-98-%D0%BF>

192. Про державне оборонне замовлення : Закон України від 3 березня 1999 року № 464-XIV / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 17. – Ст. 111.

193. Про державне підприємство (об'єднання) : Закон СРСР від 30 червня 1987 року / Відомості Верховної Ради СРСР. – 1987. – № 26. – Ст. 385.

194. Про державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 грудня 2011 року № 4282-VI / Голос України. – 2011. – № 246.

195. Про державний контракт і державне замовлення на 1994 рік : Указ Президента України від 28 жовтня 1993 року № 489/93 / Голос України. – 1993. –

№ 215. – 12 листопада.

196. Про державний контракт на 1995 рік : Указ Президента України від 18 січня 1995 року № 62/95 / Урядовий кур'єр. – 1995. – № 11.

197. Про державний матеріальний резерв : Закон України від 24 січня 1997 року / Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.

198. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

199. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

200. Про Державну казначейську службу України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 460/2011 /Офіційний вісник України . – 2011 . – № 29 . – С. 310. – Ст. 1266.

201. Про державну контрольно-ревізійну службу : Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-XII / Відомості Верховної Ради України . – 1993 . – № 13. – Ст. 110.

202. Про Державну службу статистики України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 396/2011 /Офіційний вісник України . – 2011 . – № 29. – С. 94 . – Ст. 1231.

203. Про державну статистику : Закон України від 17 вересня 1992 року № 2614-XII / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 43. – Ст. 608.

204. Про деякі питання виконання Загальнодержавної програми створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 року № 321-р / Урядовий кур'єр. – 2010.– 31.03.2010.– № 59.

205. Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України : Лист Вищого Господарського Суду України від 7 квітня 2008 року № 01-8/211 / Юридичний вісник України. – 2008. – № 18–19.

206. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

207. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.

208. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV / Відомості Верховної Ради України . – 2003. – № 36. – Ст. 275.

209. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 року №1629-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29 (16.07.2004). – Ст. 367.

210. Про Загальнодержавну програму створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням : Закон України від 5 лютого 2004 року № 1462-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 19. – Ст. 274.

211. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49. – Ст. 376.

212. Про задоволення державних і регіональних потреб у сільськогосподарській продукції на 1996 рік : Указ Президент України від 18 січня 1996 року № 62/96 / Урядовий кур'єр. – 1996. – № 14.

213. Про задоволення державних потреб у сільськогосподарській продукції на 1996 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 1996 року № 323 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 58–59;

214. Про закупівлю мазуту : Постанова Верховної Ради України від 9 січня 2009 року № 1 / Урядовий кур'єр . – 2009 – № 3.

215. Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб : Указ Президента України від 1 червня 1999 року № 595/99 / Офіційний вісник України. – 1999. – № 22. – Ст. 997.

216. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22 лютого 2000 року №1490-III / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – Ст. 148.

217. Про запровадження на території Української РСР єдиного державного

замовлення на виробництво продукції, виконання робіт (послуг) : Постанова Верховної Ради УРСР від 15 жовтня 1990 року № 378-XII / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 44. – Ст. 596.

218. Про затвердження Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року / Урядовий кур'єр. – 2004. – 20 квітня.

219. Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми річного плану закупівель : Наказ Міністерства економіки України від 26 липня 2010 року № 922 / Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – С. 83. – Ст. 2171.

220. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 грудня 1998 року №350-XIV / Офіційний вісник України. – 1999. – № 1. – Ст. 4.

221. Про затвердження обсягів продукції виробничо-технічного призначення для поставки у 1993 році за державними контрактами і державним замовленням : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 лютого 1993 року № 101 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/101-93-%D0%BF>

222. Про затвердження положення здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2008 року № 274 / Офіційний вісник України. – 2008. – № 25. – Ст. 793.

223. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 року № 921 / Офіційний вісник України. – 2008. – № 80. – Ст. 2692.

224. Про затвердження Порядку планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 року № 955 / Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1478.

225. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 / Офіційний вісник України. –

2006. – № 16. – Ст. 1206.

226. Про затвердження Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України : Наказ Міністерства Фінансів України від 2 березня 2012 року № 309 / Офіційний вісник України. – 2012. – № 24. – Ст. 925.

227. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 / Офіційний вісник України . – 2002 . – № 9. – С. 101. – Ст. 414.

228. Про затвердження Порядку формування та ведення реєстру виробників продукції, робіт і послуг оборонного призначення, закупівлі яких становлять державну таємницю : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 262 / Офіційний вісник України . – 2011 . № 20 . – С. 59. – Ст. 839.

229. Про затвердження стандартної документації конкурсних торгів для процедури закупівлі : Наказ Міністерства економіки України від 26 липня 2010 року № 919 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0653-10>

230. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 / Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

231. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства економіки України від 27 липня 2010 року № 925 : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 5 листопада 2012 року № 1223 / Офіційний вісник України. – 2012. – № 91. – Ст. 3709.

232. Про затвердження Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти : Наказ Міністерства економіки України від 27 липня 2010 року № 925 / Офіційний вісник України. – 2010. – № 63. – Ст. 2209.

233. Про затвердження Типового положення про комітет з конкурсних торгів : Наказ Міністерства Економіки України від 26 липня 2010 року № 916 / Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – С. 36 . – Ст. 2169.

234. Про затвердження форм документів у сфері державних закупівель : Наказ Міністерства економіки України від 26 липня 2010 року № 922 / Офіційний вісник України. – 2010.– № 62 (21.08.2010). Ст. 2171.

235. Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 1-торги (квартальна) «Звіт про проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» : Наказ Державної статистичної служби України від 9 листопада 2011 року № 290 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN69327.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN69327.html)

236. Про затвердження Форми інформації про результати проведення процедури закупівлі в одного учасника : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 26 липня 2010 року № 922 / Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – С. 42 . – Ст. 2171.

237. Про заходи із закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти для ліквідації наслідків стихійного лиха, яке сталося 23–27 липня 2008 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 року № 1038-р / Урядовий кур'єр. – 2008. – № 141.

238. Про заходи щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2002 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 року № 34-р / Офіційний вісник України. – 2002. – № 4. – Ст. 314.

239. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 / Офіційний вісник України . – 2009. – № 54. – С. 16. – Ст. 1871.

240. Про Заяву Верховної Ради України з приводу законодавчого врегулювання умов та процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні : Постанова Верховної Ради України від 4 вересня 2007 року № 1252-V / Голос України. – 2007 – № 166.

241. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 року № 2289-VI / Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 33. – Ст. 471.

242. Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2008 року № 274 / Офіційний вісник України. – 2008. – № 25. – Ст. 793.

243. Про здійснення моніторингу державних закупівель : Наказ Мінекономрозвитку України від 19 жовтня 2011 року № 155 / Офіційний вісник України. – 2011 . – № 95. – С. 174. – Ст. 3474.

244. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9 Ст. 58.

245. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року / Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735.

246. Про Концепцію державного замовлення : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 року / Зібрання постанов Уряду України. – 1992. – № 15. – Ст. 130.

247. Про Концепцію Державної програми економічного і соціального розвитку на 2003 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 року № 339-р / Офіційний вісник України. – 2002. – № 25. – Ст. 1215.

248. Про Концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС : Закон України від 21 листопада 2002 року / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №3. – Ст. 12.

249. Про Міждержавну цільову програму розвитку Корпусу сил Співдружності Незалежних Держав для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру на період до 2010 року : Рішення Глав Урядів СНД від 25 листопада 1998 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997\\_302](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_302)

250. Про Міністерство економічного розвитку та торгівлі : Указ Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011 / Офіційний вісник Президента України . – 2011 . – № 17. – С. 10. – Ст. 789.

251. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР/Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

252. Про окремі питання організації та проведення процедур закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти : Наказ Міністерства палива та енергетики України від 25 листопада 2008 року № 575 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-okremi-pitannja-organizaciyi-ta-provedennja-procedur-zak-doc4350.html>

253. Про організаційні заходи щодо функціонування системи державних закупівель : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2000 року № 1469 / Офіційний вісник України. – 2000. – № 39. – Ст. 1659.

254. Про організацію роботи постійного тендерного комітету Міністерства економіки України : Наказ Міністерство економіки України від 27 липня 2001 року № 157 / Ціноутворення у будівництві . – 2001. – № 10.

255. Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні : Закону України від 5 червня 2009 року № 1474-VI / Відомості Верховної Ради України. - 2009 . – № 44. – Ст. 656.

256. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

257. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V / Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

258. Про особливості закупівлі мазуту : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2009 року № 1213 / Офіційний вісник України. – 2009. – № 89. – С. 52. – Ст. 3005.

259. Про особливості закупівлі робіт з будівництва нового аеровокзалу державного підприємства «Міжнародний аеропорт «Львів» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2010 року № 186 / Офіційний вісник України . – 2010 . – № 13. – С. 60. – Ст. 635.

260. Про особливості закупівлі Фондом соціального страхування з

тимчасової втрати працездатності санаторно-курортних послуг на 2006 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2005 року № 999 / Офіційний вісник України. – 2005. – № 40. – Ст. 2548.

261. Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 26 червня 2007 року № 136 / Офіційний вісник України.– 2007.– № 52.– Ст. 2154.

262. Про підприємства в Україні : Закон України від 27 березня 1991 року № 887-XII / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 24. – Ст. 272.

263. Про порядок укладання державного контракту і формування державного замовлення на 1993 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 лютого 1993 року № 100/Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – № 6. – Ст. 99.

264. Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1996 року № 266 / Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 8. – Ст. 239.

265. Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» : Закон України від 24 травня 2012 року № 4851-VI / Офіційний вісник України. – 2012. – № 46. – Ст. 1807

266. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про державне оборонне замовлення» : Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2008 року № 653-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/DD4F10PI.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DD4F10PI.html)

267. Про Програму економічного та соціального розвитку міста Севастополя на 2009 рік : Рішення Севастопольської міської ради від 17 лютого 2009 року № 6305 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-programu-ekonomichnogo-i-socialnogo-rozvitku-mista-sevas-doc92156.html>

268. Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі : Закон України від 10 квітня 2008 року № 250-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 23. – Ст. 213.

269. Про ратифікацію Рішення Ради глав урядів держав-учасниць СНД про міждержавну програму з розробки стандартів у галузі безпеки та охорони праці на продукцію, що взаємопостачається, на 2000-2005 роки : Закон України від 29 травня 2001 року № 2482-III / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – С. 157.

270. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами – членами : Закон України від 10 листопада 1994 року / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

271. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

272. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 липня 2007 року «Про заходи щодо підвищення ефективності системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» : Указ Президента України від 12 липня 2007 року № 642/2007 / Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 19. – Ст. 385.

273. Про стан виконання програми розвитку виставкової діяльності в Херсонській області на 2004–2008 роки : Розпорядження Херсонської обласної державної адміністрації від 25 грудня 2008 року № 1770 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/x\\_iv/255\\_\\_x\\_iv\\_19032004.pdf](http://www.oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/x_iv/255__x_iv_19032004.pdf)

274. Про створення комітету з конкурсних торгів обласної державної адміністрації по закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти : Розпорядження Миколаївської обласної державної адміністрації від 12 жовтня 2010 року № 378-р : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.nau.ua/doc/?doc\\_id=593772](http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=593772).

275. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року / Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – С. 7. – Ст. 1900.

276. Про ціни та ціноутворення : Закон України від 3 грудня 1990 року / Відомості Верховної Ради УРСР . – 1990. – № 52. – Ст. 650.

277. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель № 7532 зареєстрований 31.12.2010 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39395](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39395)

278. Прокопенко В. Співвідношення понять «трудовий договір» і «контракт» у трудовому праві України / В. Прокопенко // Вісник Академії правових наук України. – Х., 1995. – № 3. – С. 109–112.

279. Рабінович П. М. Юридична техніка законотворення в Україні: загальні проблеми / П. М. Рабінович, // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 2. – С. 18–28.

280. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні / [Колотій В., Пила В., Шатковський О., Яременко С.; керів. проекту А. Гонтковська, коорд. проекту: Глотов М., Влялько І.] ; Мін'юст. України, Центр європейського та порівняльного права. – К. : Ніка–Прінт, 2005. – 768 с.

281. Рішення господарського суду м. Києва від 5 квітня 2011 року у справі № 54/16 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14764060>.

282. Рішення господарського суду міста Києва від 25 березня 2010 року (справа № 2/14-10 за позовом ТОВ «Українські комерційні автомобілі» до Комунального підприємства Сумської міської ради «Електроавтотранс») // Єдиний державний реєстр судових рішень : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/1043712>

283. Рішення Європейського Суду від 10 лютого 1982 року у справі 7681 Transporoute v Minister of Public Work [1982] ECR 417 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sc.gov.ua/ua/rishennja\\_cshodo\\_ukrajini\\_vineseni\\_jevropejskim\\_sudom\\_z\\_prav\\_lj\\_udini.html](http://sc.gov.ua/ua/rishennja_cshodo_ukrajini_vineseni_jevropejskim_sudom_z_prav_lj_udini.html)

284. Рішення Європейського Суду від 14 квітня 1994 року у Справі C-38992 Ballast Nedan Groep NV v Belgian State [1994] EECR L1289 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://sc.gov.ua/ua/rishennja\\_cshodo\\_ukrajini\\_vineseni\\_jevropejskim\\_sudom\\_z\\_prav\\_ljudini.html](http://sc.gov.ua/ua/rishennja_cshodo_ukrajini_vineseni_jevropejskim_sudom_z_prav_ljudini.html)

285. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» від 9 жовтня 2008 року № 22-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 6.

286. Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності)» від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 4.

287. Романенко Е. В. Управление системой государственных и муниципальных закупок (На примере Хабаровского края) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Е. В. Романенко. – Хабаровск, 2003. – 165 с.

288. Сафонов І.П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / І.П. Сафонов.– Х., 2006. – 208 с.

289. Свод Законов гражданских и межевых. Часть первая и вторая. – СПб., 1842.

290. Свод правил о государственных закупках // Экономическая газета. – 2006. – № 69 (987) : [Электронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.neg.by/publication/2006\\_09\\_05\\_7273.html](http://www.neg.by/publication/2006_09_05_7273.html)

291. Серединцев Д. С. Развитие системы управления государственными закупками : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами)» / Д. С. Серединцев. – М., 2009. – 31 с.

292. Скакун О. Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун. – Х., 2000. – 691 с.
293. Скворняков С. Практика закупок сложных работ (опубликовано 30.09.2005) / С. Скворняков : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.bob.ru](http://www.bob.ru)
294. Слепнев А. В. Государство как субъект правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Слепнев Андрей Вячеславович. – М., 2009. – 243 с.
295. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель: Теоретично-правовий та методологічний аспект / В. В. Смиричинський. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 390 с.
296. Смотрицкая И. И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике : автореф. дис. на соискание уч. степени док. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» / И. И. Смотрицкая. – М., 2009. – 55 с.
297. Смотрицкая И. И. Экономика государственных закупок / И.И. Смотрицкая. – М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 232 с.
298. Советское гражданское право / под ред. С. Н. Братуся. – 4-е изд. – М. : Гос. Изд. юрид. лит., 1950. – 678 с.
299. Соціологія: короткий енциклопедичний словник / В. І. Волович та ін.; за ред. В. І. Волович. – К. : Український центр духовних культур, 1998. – 736 с.
300. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вікар, 2003. – 262 с.
301. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
302. Страх О. Г. О возможности применения биржевых торгов к государственным закупкам / О. Г. Страх // Материалы итоговой научной конференции ДонНУ за период 2003–2004 гг. Правоведение [г. Донецк, март 2005 г.] / отв. ред. В. Д. Волков. – Д. : ДонНУ, 2005. – С. 55.
303. Страх О. Г. Щодо поняття торгів як основного способу розміщення державного замовлення / О. Г. Страх // Правничий часопис Донецького університету. – 2004. – № 1 (11). – С. 81–84.

304. Сурілов А. В. Основи загальної теорії держави і права [Текст] / А. В. Сурілов. - О. : ОДУ, 1995. - 128 с.

305. Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 191 с.

306. Типовий Закон ЮНСІТРАЛ про закупівлі товарів (робіт) і послуг 1994 року / Комісія ООН з права міжнародної торгівлі : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua-tenders.com/legislation/uncitral>

307. Тихомиров Ю. А. Договори в экономике / Ю. А. Тихомиров. – М. : [Б. в.], 1993. – 379 с.

308. Ткачева Т. Антимонопольное регулирование спасает свободную конкуренцию / Т. Ткачева // Московские торги. – 2000. – № 7–8. – С. 4.

309. Ткаченко Н.Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н.Б. Ткаченко, Ю.М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.

310. Трофімова О. В. Правове регулювання лізингової діяльності в Україні / О.В. Трофімова. – К. : КИТ, 2005. – 216 с.

311. Турсунова Ю. С. Прокьюремент как специальная учебная дисциплина // Юридическое образование, наука, практика: Взаимодействие и перспективы : Материалы межрегиональной научно-практ. конференции / Ю. С. Турсунова. – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2003.– С. 88–90.

312. Турченко О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (Зближення законодавства України з правом ЄС) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О. Г. Турченко. – К., 2008. – 20 с.

313. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року (ратифікована 10 листопада 1994 року) / Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.

314. Указ Президента України «Про Положення про Державну фінансову інспекцію України» від 23 квітня 2011 року № 499/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1325.

315. Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге: учеб. пособ. / под ред. В. В. Бланка, Ю. П. Панибратова, С. Р. Тажетдинова; СПбГАСУ. – СПб., 2004 – 279 с.

316. Урлюк В. С. Прок'юремент та державні закупівлі в Україні: співвідношення принципів / В. С. Урлюк // Актуальні питання реформування правової системи України. – 2007. – Т. 1. – С. 487.

317. Федорович В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика / В. А. Федорович, А. П. Патрон, В. П. Заварухин. – М. : Наука, 2002. – 926 с.

318. Хмара О. Контроль громадськістю державних закупівель в Україні. У чому проблема і що робити / О. Хмара, А. Марусов 19 вересня 2012 року, м. Києва [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://integrity.pp.ua/files/civic\\_monitoring\\_by\\_pp\\_-\\_greatest\\_challenges.pdf](http://integrity.pp.ua/files/civic_monitoring_by_pp_-_greatest_challenges.pdf)

319. Храшкин А. А. Коррупционная устойчивость государственных заказчиков / А. А. Храшкин // Сборник докладов II Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки-2007». – М. : Юриспруденция, 2007. – 208 с.

320. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

321. Цушко В. З чим я зіткнувся? / В. Цушко. – Урядовий кур'єр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua>

322. Черных Е. Н. Регулирование регионального рынка инновационной продукции с использованием механизма управления государственными закупками : дис. канд. экон. наук : 08.00.05 / Е. Н. Черных. – Рыбинск, 2006. – 189 с.

323. Чиркин В. Е. Современное государство / В. Е. Чиркин. – М. : Международные отношения, 2001. – 412 с.

324. Чунаева А. А. Категория цели в современной науке и ее методологическое значение / А. А. Чунаева. – Л., 1979. – 147 с.

325. Шатковський О. Застосування процедури закупівлі в одного учасника згідно законодавства України: правозастосування та рекомендації до належного застосування згідно принципів державних закупівель / О. Шатковський. –

[Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ua-tenders.com/legislation/joint\\_comm/107131](http://www.ua-tenders.com/legislation/joint_comm/107131)

326. Шатковський О. П. Розвиток законодавства України в сфері державних закупівель: від еволюції до революції / О. П. Шатковський // ЄвроІНФОРМ. – 2005. – № 1. – С. 20 -33.

327. Шевченко Л. И. Регулирование отношений поставки: Теория и практика / Л. И. Шевченко; Ассоциация юридический центр. – науч.-практ. изд. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002.– 286 с.

328. Шерстобітов О. В. Торги як спосіб укладання договору / О. В. Шерстобітов // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 31. – С. 258–261.

329. Школьник І. О. Проблеми організації системи державних закупівель в Україні [Текст] / І. О. Школьник // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць ; ДВНЗ «УАБС НБУ». – Суми, 2009. – Вип. 27. – С. 21–29.

330. Щербина В. С. Господарське право : підруч. / В.С. Щербина. – 4-те вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 640 с.

331. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права : моног. / В. С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 264 с.

332. Щербина В. С. Господарське право : підручник. / В. С. Щербина. – 5-те вид. переробл. і доповн.– К.: Юрінком Інтер, 2012.– 600 с.

333. Щодо надання інформації : Лист Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 29 лютого 2012 року № 3302-04/7500-06 // Радник в сфері державних закупівель : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://radauk.com.ua/publications/companynews/companynews\\_21.html](http://radauk.com.ua/publications/companynews/companynews_21.html)

334. Щодо надання методологічної допомоги : Лист Міністерства економіки України від 15 грудня 2010 року // Радник в сфері державних закупівель : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.document.org.ua/shodolada-nejja-metodologichnoyi-dopomogi-doc41146.html>

335. Экономика / П. Самуэльсон, В. Нордхаус. – М. : БИНОМ, 1997. – 800 с.

336. Экономический словарь / под ред. А. И. Архипова. – М. : Проспект, 2001. – 620 с.

337. Энтин Л. М. Суд Европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции / Л. М. Энтин. – М., 1987. – 240 с.

338. Энциклопедический словарь. / [ред. К. К. Арсеньева и О. О. Петрушевского]. – СПб. : [Б. в.], 1898. – Т. 25. – С. 210.

339. Ющик О. І. Юридична техніка: проблеми визначення поняття // Парламентаризм в Україні: теорія та практика / О. І. Ющик. – К., 2001. – С. 645–648.