

НАПРЯМ 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-601-3-56>

ДОГОВІРНІ ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ДОСВІД ЄС ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Анастасія ГОНТАР

курсантка 2 курсу

Військово-юридичного інституту

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
м. Харків, Україна*

Тема договірного забезпечення публічних закупівель у діяльності органів місцевого самоврядування є однією з найбільш практично значущих у площині адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу. Актуальність цього питання суттєво посилилась після здобуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС у 2022 році, що формує не лише політичний, а й юридичний обов'язок щодо перебудови закупівельної системи відповідно до вимог асquis. Саме на рівні територіальних громад зосереджена переважна частина бюджетних видатків, а отже, якість договірних відносин у цій сфері безпосередньо визначає ефективність використання публічних коштів та рівень довіри громадян до місцевої влади.

Нормативну основу публічних закупівель в Україні формує передусім Закон України «Про публічні закупівлі» 2016 року¹, який зазнав суттєвого реформування у 2022 році². Водночас організація закупівельної діяльності органів місцевого самоврядування регулюється також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»³, що визначає загальну компетенцію рад і виконавчих органів у

¹ «Про публічні закупівлі» Закон України 2016 року (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст.89) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

² Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» (Закон №2526-IX). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2526-20>

³ Про місцеве самоврядування в Україні (Закон № 280/97-ВР). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

господарській та майновій сферах. У сукупності ці акти утворюють двовекторну правову рамку, у межах якої договори про закупівлю функціонують одночасно як цивільно-правовий правочин та як інструмент реалізації публічних функцій органу місцевого самоврядування.

У праві ЄС публічні закупівлі регулюються передусім Директивою 2014/24/ЄС⁴ та Директивою 2014/25/ЄС⁵, що встановлюють єдині вимоги до прозорості, конкурентності та недискримінаційності закупівельних процедур на всій території Союзу. Угода про асоціацію між Україною та ЄС⁶ зобов'язує нашу державу поетапно наблизити власне законодавство до зазначених директив, зокрема в частині порогових значень, виключень, процедур розгляду скарг та стандартів публікації інформації. Принципово важливим є те, що в моделі ЄС договір про закупівлю розглядається не ізольовано, а у нерозривному зв'язку з попередньою закупівельною процедурою, яка формує його законність.

Питання про правову природу договору про закупівлю залишається дискусійним у вітчизняній доктрині. Дослідники неодноразово звертали увагу на те, що попри публічно-правовий контекст виникнення такого договору, він за своєю природою є цивільно-правовим правочином, до якого застосовуються загальні норми Цивільного кодексу України⁷ про договір, зобов'язання, відповідальність сторін та недійсність правочинів. Це породжує специфічну колізію: замовник виступає стороною договору як суб'єкт приватноправових відносин, однак діє в межах публічно-правових обмежень щодо порядку його укладення. Відповідний дуалізм є характерним і для європейської моделі, де договірна стадія відокремлена від процедурної, але обидві пов'язані єдиними принципами прозорості та пропорційності.

Особливу проблематику становить укладення договорів про закупівлю в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України № 1178 від 2022 року⁸ суттєво змінила звичний порядок

⁴Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради про публічні закупівлі. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-14

⁵Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради про закупівлі, що здійснюються суб'єктами господарювання у сфері водопостачання, енергетики, транспорту та поштових послуг. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/UK/TXT/?uri=CELEX:32014L0025>

⁶Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. (2014). Глава 8 «Публічні закупівлі». https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

⁷Цивільний кодекс України (Закон № 435-IV). Ст. 626–641. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

⁸Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178 «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії

проведення процедур, зокрема допустила укладення прямих договорів без конкурентних торгів у значно ширшому колі випадків. Попри практичну необхідність таких заходів, їх тривале застосування поза межами воєнної потреби несе очевидні ризики для конкурентного середовища та є несумісним з вимогами *acquis* ЄС до прозорості. Дослідники вже фіксують тенденцію до надмірного використання спрощених процедур, що у перспективі ускладнить євроінтеграційну адаптацію⁹.

З цивільно-правової точки зору ключовою характеристикою договору про публічну закупівлю є обмежена диспозитивність: сторони позбавлені права вільно визначати більшість суттєвих умов, зокрема строки виконання, вимоги до предмета, підстави розірвання. Антонюк О.І. справедливо зауважує, що такий договір є своєрідною «гібридною» конструкцією, яка поєднує контрактну свободу з жорсткими публічно-правовими приписами¹⁰. Це обумовлює необхідність розмежування норм про визнання такого договору недійсним: якщо підставою є порушення конкурентної процедури – застосовуються спеціальні норми закону про закупівлі, якщо ж йдеться про пороки волевиявлення чи форми – загальні положення цивільного законодавства. Верховний Суд у постанові від 19 вересня 2023 року¹¹ підтвердив, що порушення замовником обов'язкових вимог тендерної документації є самостійною підставою для визнання договору недійсним, незалежно від наявності цивільно-правових пороків правочину.

Порівнюючи підходи вітчизняного та євросоюзівського регулювання, варто виокремити кілька ключових відмінностей. По-перше, в Україні система оскарження закупівельних рішень зосереджена переважно в адміністративній площині – через Антимонопольний комітет, тоді як ЄС передбачає ефективний судовий контроль з наданням засобів захисту ще до укладення договору. По-друге, механізм змін до вже укладеного договору в праві ЄС чітко обмежений директивними нормами щодо суттєвих модифікацій, тоді як в Україні відповідні обмеження, хоча й існують у законі, на практиці нерідко обходяться через укладення додаткових угод. По-третє, у ЄС запроваджені дієві механізми безпосереднього доступу постачальників до відшкодування

правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-п>

⁹Майданник О.О.Актуальні проблеми адаптації законодавства України про публічні закупівлі до *acquis* ЄС. Підприємництво, господарство і право. № 4. С. 5–12.

¹⁰Антонюк О.І. Договір про публічні закупівлі як різновид цивільно-правового договору: теоретичні засади. Юридичний науковий електронний журнал. № 2. (2024). С. 88–93.

¹¹Постанова Верховного Суду від 19 вересня 2023 року у справі № 904/2526/22. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113782150>

шкоди, заподіяної порушенням закупівельних правил, що в Україні залишається значно складнішим процесуально.

Узагальнюючи викладене, можна констатувати: договірні відносини органів місцевого самоврядування у сфері публічних закупівель перебувають на перетині цивільного та публічного права, що породжує як теоретичні, так і практичні суперечності. Адаптація вітчизняного законодавства до *acquis* ЄС потребує не лише формального перенесення норм директив, а й змістовного переосмислення правової природи закупівельного договору, розширення судового контролю на допороговій стадії, обмеження практики неконкурентних закупівель та запровадження ефективних механізмів захисту прав учасників. Лише системний підхід до вирішення цих завдань дозволить забезпечити справжню відповідність закупівельної практики органів місцевого самоврядування стандартам Євросоюзу.