

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

**Шаркова Віта Володимирівна**

УДК 342.951:339

**ДИСЕРТАЦІЯ  
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **В. В. Шаркова**

Науковий керівник: **Тихонова Олена Вікторівна**

доктор юридичних наук, професор

**Київ – 2021**

## АНОТАЦІЯ

**Шаркова В. В.** Адміністративна відповідальність за порушення у сфері державних закупівель. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

У дисертаційній роботі досліджено сутність адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель.

Схарактеризовано адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель, визначено правові аспекти компетенції органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель, встановлено систему правових засад запобігання та протидії їм.

Запропоновано авторське визначення поняття «адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель», яким визнано вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю щодо порушення порядку державних закупівель, наслідком якого є накладення на винних осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф.

Встановлено ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, а саме: є наслідком учинення особою адміністративного правопорушення; їй притаманний публічний обов'язковий характер; слугує однією із форм адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок реалізації; має позитивне значення, що полягає в охороні суспільних відносин.

Зауважено, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель як об'єкт дослідження потребує встановлення методології, яка передбачає застосування методологічного плюралізму, що

полягає у використанні різноманітних методів наукового пізнання. Лише за таких умов отримані теоретичні знання будуть відповідати соціально-правовій реальності та можуть бути використані під час визначення науково обґрунтованих пропозицій, рекомендацій та ідей у напрямі вдосконалення чинного законодавства.

Доведено, що правові засади протидії адміністративним правопорушенням з урахуванням їх комплексного змісту (заходи профілактики, адміністративно-запобіжні заходи) засвідчують: потребу у виявленні причин й умов (як загальних, так і конкретних), що впливають на вчинення адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель; доцільність збирання інформації щодо громадян, які схильні до вчинення протиправних дій чи бездіяльності, а також про вчинені, але не виявлені (латентні) адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель, з метою проведення із суб'єктами, що їх вчинили, заходів профілактичного та адміністративно-запобіжного впливу; необхідність внесення пропозицій щодо вдосконалення змісту статей чи нормативних актів, застосування яких у частині протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель є малоефективним.

Досліджено систему суб'єктів, уповноважених розглядати справи про правопорушення у сфері державних закупівель. Встановлено, що відповідні державні інституції є суб'єктами в адміністративно-деліктному процесі, що обумовлено наявністю повноважень щодо порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення, збирання та перевірки доказів, здійснення процесуальних дій, завданням яких є встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення, своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи та винесення щодо них відповідних процесуальних рішень (постанов).

Здійснено критичний огляд правового регулювання механізму та передумов виникнення адміністративних правопорушень. Наголошено на адміністративно-правовому регулюванні порядку розміщення замовлення у

сфері державних закупівель. Визначено особливості адміністративної відповідальності за порушення умов договору про закупівлю та специфіку зміни істотних умов договору. Проаналізовано корупційні вияви, які можуть виникати в діяльності посадових і службових осіб в процесі здійснення процедур закупівель.

Констатовано, що правове регулювання державних закупівель в Україні на сучасному етапі потребує вдосконалення. Зокрема, варто зменшити вплив замовників на результат закупівель, що здійснюються за допомогою електронної системи, та вдосконалити процедуру оскарження здійснення електронних публічних закупівель на рівні закону.

Доведено, що офіційна статистика не дає змоги отримати реальну картину щодо тенденцій розвитку корупції в Україні, тобто вона не відображає дійсних масштабів, динаміки корупційних правопорушень. Проте навіть за цих умов можна встановити деякі сучасні тенденції розвитку корупції: стабільне зростання кількості корупційних правопорушень та їх поширення в найбільш важливих галузях національної економіки (енергетика, публічні закупівлі, банківська справа, паливно-енергетичний комплекс тощо), посилення їх рушійного впливу на політичні та соціальні процеси в державі, підвищення рівня освіти в осіб, які вчиняють корупційні злочини.

Встановлено, що вдосконалення правових засад попередження та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель в Україні передбачає підготовку комплексних правових актів, що регулюють відносини в цій сфері, а також спеціалізованих актів стосовно попередження (на зразок Закону України «Про попередження правопорушень у сфері державних закупівель»).

Зауважено, що корупційні зловживання існують у всіх без винятку сферах економіки України, що зумовлює масову тінізацію економічного сектору країни. Корупція руйнує економічні засади держави, блокує надходження іноземних інвестицій, призводить до тінізації економіки,

спричиняє посилення впливу організованих злочинних угруповань та підриває довіру громадян до інститутів влади й суспільства.

Запропоновано шляхи впровадження в національне законодавство позитивного зарубіжного досвіду щодо попередження адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. Науково обґрунтовано доцільність внесення змін до законодавства України щодо попередження та протидії адміністративно-правового регулювання у сфері державних закупівель з урахуванням зарубіжного досвіду.

З'ясовано, що успішний досвід адміністративно-правового регулювання протидії правопорушенням у сфері державних закупівель у США демонструє високий ступінь обґрунтованості положень чинного федерального законодавства США та їх реальне дотримання всіма учасниками процедури закупівель, про що свідчить низький рівень правопорушень у зазначеній сфері.

Аргументовано положення, згідно з яким спільним з міжнародними стандартами та вітчизняним законодавством у сфері державних закупівель є розуміння того, що конкурентні закупівлі сприяють зниженню витрат на придбання товарів, робіт і послуг, забезпечують більшу ефективність витрачання та знижують рівень корупції під час розміщення замовлень за рахунок державних або громадських коштів.

Доведено потребу в удосконаленні положень Закону України «Про публічні закупівлі», а саме ч. 1 ст. 5 «Недискримінація учасників» варто доповнити абзацом 2 такого змісту: «Рівні умови доступу до процедури закупівель означають: відсутність особливих умов та/або вимог, зокрема кваліфікаційних, для будь-якого учасника процедури закупівлі, якщо такі умови/вимоги не передбачені для інших учасників; рівність доступу до інформації про процедури закупівель, строки й умови проведення процедури та іншої інформації, яка має значення для відбору пропозицій; рівність доступу всіх учасників до тендерної документації замовника;

неприпустимість зміни переможця конкурсних торгів на іншого суб'єкта господарювання без нового конкурсу».

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, державні закупівлі, правопорушення, правові аспекти, компетенція, органи фінансового контролю, запобігання, протидія, корупційні ризики, правове регулювання, зарубіжний досвід, шляхи вдосконалення, законодавство.

## SUMMARY

**Sharkova V. V.** Administrative liability for violations in the field of public procurement. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty: 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2021.

In the dissertation work the essence of administrative responsibility for violations in the field of public procurement is investigated. The administrative responsibility for offenses in the field of public procurement as an object of research is characterized, the legal aspects of the competence of bodies considering cases of liability for offenses in the field of public (public) procurement are determined and the system of legal bases of prevention and counteraction of administrative offenses in the field of public (public) procurement.

It is established that the signs of administrative liability for offenses in the field of public (public) procurement include: are the result of a person committing an administrative offense; public mandatory; one of the forms of administrative coercion; special procedural order of its implementation; positive value, which is to protect public relations.

It is established that the signs of administrative liability for offenses in the field of public procurement include: are the result of a person committing an administrative offense; public mandatory; one of the forms of administrative coercion; special procedural order of its implementation; positive value, which is to protect public relations.

It is emphasized that the administrative responsibility for offenses in the field of public procurement as an object of study involves the establishment of a methodology that involves the use of methodological pluralism, which consists in the use of various methods of scientific knowledge. Only under such conditions the obtained theoretical knowledge will correspond to the social and legal reality and

can be used in determining scientifically sound proposals, recommendations and ideas in the direction of improving the current legislation.

It is proved that the legal bases of counteraction to administrative offenses taking into account their complex content (preventive measures, administrative precautionary measures) testify to: the need to identify the causes and conditions, both general and specific, affecting the commission of administrative offenses in public procurement; expediency of collecting information on citizens who are prone to committing illegal acts or omissions, as well as on committed but not detected (latent) administrative offenses in the field of public procurement, in order to conduct preventive and administrative measures with the perpetrators. preventive effect; the need to make proposals to improve, replace the content of articles or regulations, the application of which in terms of combating administrative offenses in the field of public procurement is ineffective.

The system of entities authorized to consider cases of offenses in the field of public procurement has been studied. It is emphasized that the relevant state institutions are subjects in administrative-tort proceedings, due to the existence of powers to initiate proceedings in cases of administrative offenses, collection and verification of evidence, procedural actions, the task of which is to establish the fact of an administrative offense, timely, comprehensive , full and objective clarification of the circumstances of each case and making appropriate procedural decisions (resolutions).

A critical review of the legal regulation of the mechanism and the preconditions for the occurrence of administrative offenses. Emphasis is placed on the administrative and legal regulation of the procedure for placing orders in the field of public procurement. Peculiarities of administrative liability for violation of the terms of the procurement contract and the specifics of changing significant terms of the contract are identified. Corruption manifestations accompanied by officials during their activities are analyzed and procurement procedures are carried out.

It is proved that, however, official statistics do not provide a realistic picture of trends in corruption in Ukraine, ie it does not reflect the actual scale, dynamics of corruption offenses, and, above all, this applies to bribery. But even under such conditions, some current trends in corruption can be established: a steady increase in the number of corruption offenses and their spread in the most important sectors of the national economy (energy, public procurement, banking, fuel and energy, etc.), increasing their driving impact on political and social processes in the state, raising the level of education of persons who commit corruption crimes.

It is established that the improvement of the legal framework for prevention and counteraction to administrative offenses in the field of public procurement in Ukraine involves the preparation of comprehensive legal acts regulating relations in this area, as well as specialized acts on prevention (such as the Law of Ukraine "On Prevention of Offenses"). public (public) procurement").

It has been determined that corruption abuses exist in all spheres of Ukraine's economy without exception, which in turn provokes mass "shadowing" of the country's economic sector. Corruption undermines the economic foundations of the state, blocks the inflow of foreign investment, leads to "shadowing" of the economy, provokes increased influence of organized criminal groups. In addition, corruption has an impact on the formation of public authorities, or rather, all branches of government, and on the development and implementation of public policy. Corruption threatens the development of Ukraine's social order, as it systematically and comprehensively affects the formation and operation of governmental and political institutions, undermines citizens' trust in such institutions of government and society, and complicates Ukraine's relations with foreign partners.

Emphasis is placed on improving the legislation of Ukraine on prevention and counteraction to administrative and legal regulation, taking into account foreign experience.

The ways of introduction into the national legislation of positive foreign experience on introduction and prevention of administrative offenses in the field of public procurement are established. The directions of improvement of legal

regulation of prevention and counteraction to administrative offenses in the field of public procurement are offered.

It was found that the successful experience of administrative and legal regulation of counteraction and prevention of offenses in the field of public procurement in the US indicates a high degree of validity of current US federal legislation and their actual compliance by all participants in the procurement procedure, as evidenced by low crime.

It is characterized that common with international standards and domestic legislation in the field of public (public) procurement is the understanding that competitive procurement helps reduce the cost of purchasing goods, works and services, provide greater efficiency and reduce corruption in the placement of orders through government or public funds.

It is proposed to make the following changes and additions: 1) to the Law of Ukraine "On Public Procurement": Part 1 of Art. 5 "Non-discrimination of bidders" add paragraph 2 as follows: "Equal conditions of access to the procurement procedure means: no special conditions and / or requirements, including qualifications, for any participant in the procurement procedure, if such conditions / requirements are not provided for others participants; equality of access to information on procurement procedures, terms and conditions of the procedure and other information relevant to the selection of proposals; equal access of all participants to the tender documentation of the customer; inadmissibility to change the winner of the competitive bidding to another business entity without a new tender".

**Key words:** administrative responsibility, public procurement, offenses, legal aspects, competence, financial control bodies, prevention, counteraction, corruption risks, legal regulation, foreign experience, ways of improvement, legislation.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Шаркова В. В. Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю. *Юридична наука*. 2019. № 7. С. 133–138.
2. Шаркова В. В. Правові аспекти компетенції органів, що розглядають справи відповідальності про правопорушення. *Юридична наука*. 2019. № 8. С. 177–183.
3. Шаркова В. В. Правові засади попередження та протидії адміністративних правопорушень в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 10. С. 151–157.
4. Шаркова В. В. Адміністративно-правове регулювання порядку розміщення замовлення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. Т. 2. С. 203–208.
5. Шаркова В. Коррупционные проявления, сопровождающиеся должностным и служебным лицам. *KELM*. 2020. № 6 (34). Vol. 3. С. 190–194.
6. Шаркова В. В. Адміністративна відповідальність у сфері державних закупівель як об'єкт дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 1. С. 123–127.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Шаркова В. В. Правовий механізм регулювання адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса: Причорномор. фундація права, 2017. С. 31–33.
8. Шаркова В. В. Поняття та сутність адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. *Теорія і практика сучасної юриспруденції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2018 р.). Київ: Центр прав. наук. дослідж., 2018. С. 45–47.

9. Шаркова В. В. Особливості протидії адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 квіт. 2019 р.). Львів : Центр правн. ініціатив, 2019. С. 55–58.

10. Шаркова В. В. Шляхи впровадження в національне законодавство позитивного зарубіжного досвіду щодо впровадження і попередження адміністративних правопорушень. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів : Центр правн. ініціатив, 2020. С. 41–44.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ</b>	15
<b>ВСТУП</b>	16
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ</b>	26
1.1. Поняття адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель та особливості їх юридичних складів	26
1.2. Компетенція органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель	62
1.3. Правові засади запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель	83
Висновки до розділу 1	88
<b>РОЗДІЛ 2. ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ, ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ</b>	91
2.1. Адміністративні процедури розміщення замовлення у сфері державних закупівель	91
2.2. Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю	116
2.3. Поняття та види корупційних ризиків у сфері державних закупівель	130
Висновки до розділу 2	146
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ</b>	148
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель та можливості його використання в Україні	148

	14
3.2. Удосконалення правового регулювання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель	172
Висновки до розділу 3	186
<b>ВИСНОВКИ</b>	189
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	193
<b>ДОДАТКИ</b>	220

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

**КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення

**Мінекономіки** – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

**АМКУ** – Антимонопольний комітет України

**Служба** – Державна аудиторська служба

**ВР України** – Верховна Рада України

**СНД** – Співдружність незалежних держав

**США** – Сполучені Штати Америки

**FAR** – Federal Acquisition Regulation (Звід правил державних закупівель в США)

**МФІ** – міжнародні фінансові інститути

**ЄБРР** – Європейський банк реконструкції та розвитку

**ЄС** – Європейський Союз

**ЦЗО** – централізовані закупівельні організації

**ВВП** – валовий внутрішній продукт

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** На сучасному етапі розбудови України триває процес подолання корупційних виявів у всіх сферах суспільного розвитку. З цією метою в діяльність державних інституцій упроваджено низку запобіжників, зокрема інститут публічних закупівель, покликаний зменшити корупційні ризики у фінансово-господарській діяльності органів виконавчої влади, органів соціального страхування, а також юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) та їх об'єднань, які є замовниками відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі». Саме цей інститут забезпечує належні умови здійснення процедур публічних закупівель для задоволення пріоритетних потреб держави й суспільства. Важливою складовою функціонування сфери публічних закупівель є законодавство, яке визначає принципи, поняття та процедури здійснення закупівель, укладення договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг для суспільних потреб.

Однак слід констатувати, що нині наявні непоодинокі вияви нехтування вимогами чинного законодавства та порушення процедури проведення публічних закупівель. Тому актуальним є дослідження питання щодо визначення підстав, особливостей і порядку притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері державних закупівель.

Протягом 2018–2020 рр. Державна аудиторська служба України здійснила моніторинг 18,651 тис. процедур закупівель загальною вартістю 267,2 млрд грн, з яких: 2018 р. – 151 процедура, 2019 р. – 8,8 тис. процедур, 2020 р. – 9,7 тис. процедур; загальна вартість 2018 р. – 6,6 млрд грн, 2019 р. – 82,5 млрд грн, 2020 р. – 178,1 млрд грн. За результатами моніторингу 2018–2020 рр. виявлено порушення законодавства, допущені замовниками під час здійснення 16,957 тис. закупівель загальною вартістю 220,453 млрд грн, з яких: 2018 р. – 57 закупівель, 2019 р. – 8,2 тис. закупівель, 2020 р. – 8,7 тис. закупівель; загальна вартість 2018 р. – 452,7 млн грн, 2019 р. – 71,8 млрд грн,

2020 р. – 148,7 млрд грн. Так, 2018–2020 рр. вдалося попередити витрачання державних і комунальних ресурсів за процедурами закупівель, проведеними з порушеннями законодавства, шляхом відміни 15,5 тис. торгів загальною очікуваною вартістю 45,2 млрд грн та розірвання 2,3 тис. договорів на загальну суму 6,3 млрд грн; відміни торгів з яких: 2018 р. – 2,4 тис., 2019 р. – 2,6 тис., 2020 р. – 10,5 тис.; очікувана вартість з яких: 2018 р. – 20,1 млрд грн, 2019 р. – 14,6 млрд грн, 2020 р. – 10,5 млрд грн; розірвання договорів з яких: 2019 р. – 0,9 тис. договорів, 2020 р. – 1,4 тис. договорів; загальна сума з яких: 2018 р. – 1,2 млрд грн, 2019 р. – 2,2 млрд грн, 2020 р. – 2,9 млрд грн.

Водночас за цей період складено 1660 протоколів про адміністративні правопорушення та притягнуто до відповідальності 2713 осіб, на яких накладено адміністративні стягнення на загальну суму 2,8 млн грн.

Крім того, протягом 2020 року за відсутності документів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до законодавства у сфері закупівель органи Державної казначейської служби України склали 227 попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства на загальну суму 241 252,6 тис. грн. До Антимонопольного комітету України надійшли 12,7 тис. скарг, з яких прийнято до розгляду 11,5 тис. За результатами розгляду скарг прийнято 24,3 тис. рішень, зокрема 3,8 тис. рішень про відмову в задоволенні скарг, 6,8 тис. скарг задоволено повністю або частково, 1,1 тис. – про припинення розгляду скарг [64]

Протягом 2020 року до загальних судів в Україні надійшли 178 справ про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель, відповідальність за які передбачена ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Водночас 2019 року до місцевих судів України надійшли 129 справ [60]. Наведені дані засвідчують зростання кількості правопорушень у зазначеній сфері й підтверджують тезу про те, що наявні на сьогодні правові та процедурні аспекти притягнення до адміністративної відповідальності в цій сфері є недосконалими,

неефективними й такими, що потребують негайного розв'язання, а отже, обрана тема дисертаційного дослідження є актуальною.

Питання притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема у сфері державних закупівель, висвітлені в працях таких учених, як В. Б. Авер'янов, Г. М. Агєєва, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, В. В. Галуцько, І. П. Голосніченко, А. В. Дашкевич, Г. В. Джагупов, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, А. П. Ключниченко, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник, Д. В. Мандичев, В. М. Манохін, А. В. Матвійчук, О. І. Остапенко, Є. Ю. Соболюк, М. С. Студенікіна, Ю. О. Тихомиров, С. О. Шатрава, С. І. Шевченко, Є. М. Щербина, О. М. Якуба та ін. Водночас напрацювання зазначених науковців присвячені окремим аспектам інституту адміністративної відповідальності та не визначають специфіку притягнення до адміністративної відповідальності у сфері державних закупівель в Україні, що обумовлює актуальність цього дисертаційного дослідження.

Таким чином, необхідність удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель і відсутність комплексних наукових досліджень цієї проблематики обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до положень Указу Президента України від 23 липня 2014 р. № 614/2014 «Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні»; Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 779-р; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої постановою загальних

зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року; Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019–2023 рр., затверджених постановою президії Національної академії наук України від 30 січня 2019 р. № 30; Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 рр., затверджених рішенням Вченої ради НАВС від 26 грудня 2017 р. Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ (протокол № 20 від 29 жовтня 2015 р.).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дослідження є визначення змісту, особливостей та підстав адміністративної відповідальності у сфері державних закупівель, напрацювання дієвих пропозицій та рекомендацій до чинного законодавства в цій сфері.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

- визначити поняття адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель та особливості їх юридичних складів;
- розкрити компетенцію органів, що розглядають справи, пов'язані з порушенням законодавства у сфері державних закупівель;
- встановити правові засади запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель;
- проаналізувати адміністративну процедуру розміщення замовлення у сфері державних закупівель;
- схарактеризувати адміністративну відповідальність за порушення умов договору про закупівлю;
- встановити корупційні ризики у сфері державних закупівель;
- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель та можливості його використання в Україні;

– запропонувати шляхи вдосконалення правового регулювання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у сфері державних закупівель.

*Предмет дослідження* – адміністративна відповідальність за порушення у сфері державних закупівель.

**Методи дослідження.** Для вирішення поставлених задач у процесі дослідження було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, сукупність яких забезпечує об'єктивний та всебічний аналіз соціально-правових явищ і процесів. Аксіологічний (ціннісний) підхід дозволив розглянути адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель (підрозділ 1.1); герменевтичний підхід дав змогу здійснити доктринальні дослідження щодо відповідальності (підрозділи 1.1, 1.2); порівняльний і системний підхід, принцип детермінізму та структурно-функціональний метод сприяли визначенню сутності відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель (розділ 1). *Діалектичний* метод наукового пізнання дав змогу розглянути зміст адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель як об'єкта дослідження у взаємозв'язку всіх її складових (розділи 1, 2). Використання *логіко-семантичного* методу дозволило поглибити розуміння понятійного апарату дисертації (розділ 1). Застосування *контент-аналізу* та *семантичного* методу в межах дослідження правових аспектів компетенції органів, що розглядають справи про правопорушення у сфері державних закупівель, надало можливість виділити певні групи повноважень органів фінансового контролю (підрозділ 1.2), з'ясувати правові засади запобігання та протидії адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель (підрозділ 1.3). Методи *аналізу* й *синтезу* сприяли визначенню адміністративно-правового регулювання порядку розміщення замовлення у сфері державних закупівель (підрозділ 2.1), а також адміністративної

відповідальності за порушення умов договору про закупівлю (підрозділ 2.2). Завдяки методу *тлумачення* з'ясовано зміст корупційних виявів, що супроводжуються посадовими та службовими особами у сфері державних закупівель (підрозділ 2.3). *Порівняльно-правовий* метод використано для аналізу законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель (підрозділ 3.1). *Математичний* метод сприяв удосконаленню правового регулювання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель (підрозділи 3.1, 3.2).

*Емпіричну базу* дослідження становили узагальнення 50 справ про адміністративні правопорушення законодавства у сфері здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, відповідальність за які передбачена ст. 164-14 КУпАП; систематизовані дані статистичної звітності за 2014–2020 рр. Антимонопольного комітету України та Державної аудиторської служби України за ст. 164-14 КУпАП; 98 постанов у справах про адміністративні правопорушення, винесені судами України за ст. 164-14 КУпАП України, що містяться в Єдиному реєстрі судових рішень у період з 2018-го до 2020 року; офіційні звіти, інформаційні листи й аналітичні довідки органів фінансового контролю.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним правовим дослідженням інституту адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, висновків і рекомендацій, зокрема:

*вперше:*

– доведено, що зміст адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель як різновиду юридичної відповідальності має складну та до кінця не визначену правову природу, оскільки згідно з чинним законодавством настає за правопорушення в

галузі торгівлі, громадського харчування, сфери послуг, фінансів і підприємницької діяльності, а фактично зміст та підстави правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП, містять усі ознаки об'єктивної та суб'єктивної сторони правопорушення, які визначені законодавством як пов'язані з корупцією;

– визначено особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель, які полягають у процедурі виявлення власне правопорушення, визначенні предмета доказування та безпосереднього суб'єкта вчинення вказаного правопорушення з урахуванням складної правової природи як об'єкта правопорушення, так і правової природи протиправних дій суб'єкта вчинення тощо;

– розкрито зміст обов'язкових (об'єктивних, суб'єктивних) та факультативних (корупційного мотиву й мети) елементів юридичного складу адміністративного правопорушення у сфері державних закупівель з виокремленням специфіки об'єкта, предмета, об'єктивної сторони, суб'єкта (юридична особа публічного права), форми вини;

– науково обґрунтовано зв'язок юридично закріплених підстав адміністративної відповідальності з ефективністю запобігання правопорушення у сфері державних закупівель, що включає взаємодію уповноважених державних інституцій, суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; розширені повноваження громадських рад шляхом створення додаткових можливостей доступу до інформації про публічні фінанси та публічні закупівлі; наділення уповноважених на здійснення контролю у сфері державних закупівель органів функцією системного моніторингу законодавства з питань державних закупівель щодо виявлення та усунення корупційних ризиків;

– на підставі проведеного порівняльно-правового дослідження притягнення до юридичної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель за законодавством країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки було окреслено низку перспективних положень, що можуть

бути використані під час удосконалення відповідних положень законодавства України;

*удосконалено:*

– наукове визначення адміністративно-правових засад відповідальності у сфері державних закупівель як системи адміністративно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується впорядкування, функціонування та розвиток суспільних відносин з метою накладення на винуватих осіб у встановленому порядку адміністративного стягнення, виховання в особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, поваги до закону, запобігання вчиненню нових правопорушень як власне правопорушником, так й іншими особами, відшкодування збитків, завданих суб'єктам господарювання та державі;

– сутнісні ознаки адміністративно-правових відносин з реалізації відповідальності у сфері державних закупівель, до яких належать: цільова спрямованість правового регулювання (визнання) відносин з реалізації відповідальності у сфері державних закупівель; обставини, що впливають на виникнення та реалізацію рішення про застосування (характер реалізації) норми відповідної галузі права; специфіка та характер адміністративного стягнення, що застосовуються до правопорушника;

– положення щодо систематизації переліку правопорушень, передбачених КУпАП та Законом України «Про публічні закупівлі», шляхом об'єднання їх в окремому розділі КУпАП, що сприятиме мінімізації ризиків перевищення суб'єктами державного фінансового моніторингу дискреційних повноважень;

– науковий розподіл суб'єктів відповідальності за порушення у сфері державних закупівель залежно від виконуваних ними службових функцій з виокремленням категорії суб'єктів, які постійно, тимчасово чи за спеціальними повноваженнями здійснюють функції представників влади, а також постійно або тимчасово обіймають посади в органах державної влади (службова особа органу державної влади чи підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності; особа, що займається

підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи; будь-яка інша особа, яка зобов'язана сплачувати податки, збори, тобто обов'язкові платежі);

*дістало подальший розвиток:*

– напрями адаптації кращих світових практик, що полягають у створенні максимально сприятливих умов участі громадськості в безперешкодному доступі до інформації про торги через застосування сучасних технологій, централізацію системи організації державних закупівель і контролю за їх правомірним здійсненням;

– підходи щодо визначення обов'язкових кваліфікаційних критеріїв, яким повинні відповідати дії всіх учасників державних закупівель, що дозволить уникнути корупційних ризиків під час проведення державних закупівель;

– структуризація джерел адміністративного права, які визначають правовий режим державних закупівель з використанням електронних систем, основою поділу яких слугують два критерії: залежність від ступеня управлінського впливу певного акта; спрямованість (зміст) їх регуляторного впливу;

– наукове обґрунтування значення адміністративної відповідальності за порушення ст. 164-14 КУпАП як однієї з гарантій забезпечення правопорядку та державних інтересів у фінансовій сфері, що виявляється в невідкладній реакції держави в особі уповноважених суб'єктів публічної адміністрації на дії порушника та полягає в застосуванні до нього передбачених КУпАП санкцій з дотриманням вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки і пропозиції впроваджені та можуть бути використані в:

– *освітньому процесі* – під час викладання й вивчення навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Особливості адміністративної відповідальності», «Адміністративно-деліктне право та процес», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», «Сучасні аспекти

адміністративного права», «Адміністративна реформа в Україні», у межах підвищення кваліфікації слідчих і працівників інших підрозділів Національної поліції України згідно із затвердженими МВС України навчальними програмами післядипломної освіти, а також у процесі підготовки навчально-методичних і дидактичних матеріалів, підручників, навчальних посібників (акт Національної академії внутрішніх справ від 18 березня 2021 р.);

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого розроблення теоретичних положень щодо вдосконалення підстав і процедури притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель (акт Науково-дослідного інституту публічного права від 24 березня 2021 р.);

– *законотворчій діяльності* – для підготовки комплексних правових актів, які регулюють відносини у сфері державних закупівель, а також спеціалізованих актів стосовно запобігання та протидії правопорушенням у цій галузі та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності (акт Інституту законодавства Верховної Ради України від 16 травня 2019 р. № 22/670-1-15).

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та висновки дисертації оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 7–8 квітня 2017 р.), «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.), «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (м. Львів, 19–20 квітня 2019 р.), «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 19–20 червня 2020 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дослідження, сформульовані в дисертації, відображено в десяти наукових публікаціях, серед яких п'ять статей – у журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна стаття – в іноземному науковому періодичному виданні (Республіка Польща), а також чотири тези доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

# РОЗДІЛ 1

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### **1.1. Поняття адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель та особливості їх юридичних складів**

Реформування механізмів економіко-юридичних відносин в Україні, зумовлене докорінною реструктуризацією владної вертикалі, спонукало можновладців, законодавчий апарат, практикуючих менеджерів до пошуку принципово нових підходів до державного забезпечення правових основ та їх імплементацію в системі державних закупівель. Відсутність фахівців державного управління, з одного боку, освічених у сфері функціонування механізму державних закупівель, з іншого – юридично грамотних, призвело до появи певних різночитань й тлумачення законодавчих аспектів з означеної проблематики. Вимоги сьогодення потребують нагального вирішення проблем державного регулювання юридичного забезпечення адміністративної відповідальності у сфері державних закупівель, отже, тема цієї наукової роботи є своєчасною та актуальною. У вказаному контексті цілком доречною є думка Р. С. Козюренка про те, що в контексті сучасних державотворчих і правотворчих процесів в Україні, орієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції України [91] щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, реформування організаційно-правової структури та функціонального призначення державних органів, запровадження моделі партнерських відносин особи й органів держави, особливого значення набувають питання правової регламентації змісту та структури адміністративного процесу. Його складний системний характер зумовлений значним обсягом предметної регламентації, яка охоплює

найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. Передусім, на думку науковця, варте уваги питання наукової детермінації окремих утворень адміністративного процесу, адже від того, наскільки динамічно буде розв'язана проблема ланок системи адміністративного процесу, залежатиме вся кодифікаційна діяльність у царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування всієї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави загалом [5, с. 391]. Таким чином, одними з основоположних напрямів Концепції адміністративної реформи є оновлення інституту державного управління та розв'язання проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності державних органів і судової гілки влади [2, с. 124]. Це значною мірою зумовлено тим, що вказані органи функціонують у різних сферах суспільного життя, а громадяни практично щодня звертаються до них задля вирішення широкого кола питань, пов'язаних з реалізацією власних прав. На адміністративний процес покладено важливе завдання регулювання поведінки учасників правовідносин, визначення їх статусу на конкретних стадіях адміністративного провадження. Стан законодавства України про адміністративну відповідальність, особливо процесуальних норм, які встановлюють порядок притягнення винної особи до відповідальності, на жаль, є суперечливим і недосконалим. Необхідність розв'язання цих проблем визріла вже давно, однак без достатньо обґрунтованих наукових розробок в окресленій сфері змінити якість вітчизняного законодавства неможливо [84]. З наведеною думкою можна цілком погодитися щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, оскільки останні завдають значних збитків державному бюджетові України та порушують нормальне функціонування суспільних відносин у зазначеній сфері. Тому цілком обґрунтованим і доречним є встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель як об'єкта дослідження.

Водночас, наголошуючи на важливості інституту адміністративної відповідальності, В. А. Крижановська у своїх наукових дослідженнях наголошує, що проблематика адміністративної відповідальності в адміністративному праві України охоплює широке коло концептуальних питань, вирішення яких є актуальним для науки адміністративного права та практичної діяльності органів (посадових осіб), що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Наукою адміністративного права вироблені та вдосконалюються підходи, що визначають оцінку її впливу на адміністративно-правові відносини, суспільство й державу. Дослідниця зауважує, що історія розвитку адміністративної відповідальності невід'ємна від історії суспільства та держави, кожен черговий етап їх розвитку означений новими моментами в соціально-економічних і політичних відносинах. Сучасне розуміння та нові підходи до адміністративної відповідальності в адміністративному праві України пов'язані зі стабільністю конституційного ладу, вираженням в адміністративній відповідальності ціннісних орієнтирів суспільства. Адже Конституція України інтегрує в собі та зводить на вищий нормативно-правовий рівень основні напрями і, певною мірою, результати демократичного розвитку суспільства й держави, визначає механізми нормативної інтеграції для подальшого розвитку демократичних перетворень цінностей у політичному, економічному, соціально-культурному житті суспільства. Соціальна цінність чинної системи адміністративної відповідальності України, її фундаментальне значення для суспільства та держави є безперечними. Відповідно, будь-які масштабні зміни можуть спричинити нестабільність, створити численні економічні, політичні, ідеологічні й інші проблеми. Не заперечуючи соціальну значущість стабільності адміністративної відповідальності, слід визнати, що збереження її без змін та адаптації до нових умов, у яких розвивається українське суспільство та формується державність, є нераціональним. У цьому контексті важливого значення набуває висновок про мінливість і відповідність

адміністративної відповідальності в частині захисту прав, свобод та законних інтересів особи й держави. Наявні діалектичні протиріччя між завданнями адміністративно-правової охорони суспільних відносин в Україні та потребами подальшого їх розвитку визначають необхідність проведення реформування інституту адміністративної відповідальності з урахуванням гострих і дискусійних проблем, що окреслені в профільних наукових дослідженнях [100, с. 1].

Встановлення адміністративної дефініції «адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель» пропонуємо розпочати з визначення базових категорій («відповідальність», «юридична відповідальність», «адміністративна відповідальність», «правопорушення», «адміністративне правопорушення», закупівлі, державні (публічні) закупівлі) та смислового значення кожної з них [233, с. 124].

Загалом термін «відповідальність» означає: 1) покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, вчинки, слова; притягувати до відповідальності когось, вважаючи його винним, вимагати звіту за його вчинки (перед судом, органами влади тощо); 2) серйозність, важливість справи, моменту тощо [31].

В українській мові «відповідальність» означає «покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну роботу, дії, вчинки, слова» [30, с. 136; 198, с. 690].

Відповідно до словника В. І. Даля, відповідальність – це «обов'язок відповідати за щось, звітувати» [51, с. 603–604].

Словник російської мови С. І. Ожегова тлумачить відповідальність як «необхідність, обов'язок відповідати за свої дії, вчинки, бути відповідальним за них. Відповідальною називають людину з розвинутим почуттям обов'язку, що сумлінно ставиться до своїх обов'язків» [138, с. 377].

Згідно з енциклопедичним словником, відповідальність – це «відшкодування шкоди і збитків» [22, с. 648].

У тлумачному словнику англійської мови відповідальність визначено таким чином: «...бути відповідальним, зробити щось без чужої підказки або наказу, те, за що відповідає особа» [259, с. 217].

У французькій мові цей термін означає «необхідність виконати обов'язок, договір, спокутувати провину» [257, с. 910]

Наведений термін, як зазначає В. Г. Буткевич, було запозичено у XVII–XVIII ст. з англійської політико-філософської літератури [26, с. 459]. Причому варто враховувати, що відповідальність є складним загальносоціальним явищем. Крім того, І. І. Лукашук доречно звертає увагу на визначення відповідальності [114, с. 11], представлене у філософському словнику М. М. Розенталя: «Відповідальність – категорія етики і права, яка відображає особливе соціальне та морально-правове ставлення особи до суспільства (людства загалом), означене дотриманням норм права й моралі» [226, с. 617].

На наш погляд, відповідальністю слід вважати реакцію суспільства на поведінку соціальних суб'єктів. Соціальні норми, передусім моральні й політичні, пов'язані з певними видами відповідальності. Норми моралі ґрунтуються на уявленнях про добро та зло, справедливість, честь і гідність людини, а також пов'язані з моральним осудом. Політичні норми регулюють відносини, що складаються між соціальними спільнотами (класами, соціальними групами, націями) та організаційними формами їх об'єднань з приводу здійснення публічної влади. Політична відповідальність означає усвідомлення необхідності виконання вимог, що впливають з політичних норм, а також осуд за їх невиконання чи неналежне виконання через некомпетентність або корисливі інтереси. Діяльність політичних партій, органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб передбачає політичну відповідальність перед соціальними спільнотами, інтереси яких вони виражають. Варто зауважити, що моральна відповідальність і засоби, які її забезпечують, часто виявляються не менш ефективними, ніж у праві [92, с. 38].

З точки зору психології, відповідальність – це здатність особи дотримуватися соціальних норм. Спільною рисою всіх видів соціальної відповідальності є те, що вони слугують формами контролю за діями чи бездіяльністю особи та характеризують відповідальність з позиції особи або суспільства [237, с. 45].

Структуру відповідальності як соціологічної категорії детально розглянув М. О. Краснов. Учений встановив, що вона містить у собі свободу вибору варіанта поведінки суб'єктом відповідальності, який має свободу волі; встановлення моделі належної, очікуваної поведінки або, навпаки, поведінки неналежної; причиново-наслідковий зв'язок між поведінкою та її наслідками; інстанцію відповідальності; контроль й оцінку поведінки; можливість несприятливих наслідків для відповідального суб'єкта, визнаного винним [98, с. 25].

Дійсно, відповідальність – це обов'язкова умова, гарантія свободи, зазначає М. В. Вітрук [32, с. 7], адже свобода, щоб не стати вседозволеністю, має поєднуватись з відповідальністю, тобто більша свобода передбачає вищу відповідальність суспільства, держави, особи. Ідеться не лише про обов'язкове застосування до правопорушника державного примусу за вчинене правопорушення, а й про високий рівень правосвідомості, правомірної поведінки в суспільстві. У філософії загальноновизнаною є думка, згідно з якою про відповідальність суб'єкта суспільних відносин можна формулювати висновки, з'ясувавши співвідношення між необхідністю та свободою його поведінки. Відповідальність не має значення, якщо особа не вільна у виборі своєї поведінки чи не буде її усвідомлювати. Так, «воля породжує відповідальність, а відповідальність скеровує волю» [92, с. 13].

Відповідальність – категорія етики та права, що відображає особливе соціальне й морально-правове становлення особистості до суспільства (людства загалом). Вона передбачає виконання морального обов'язку та правових норм. Категорія відповідальності охоплює філософсько-соціологічну проблему співвідношення здатності й можливості людини бути

«автором» власних дій, а також питання щодо здатності людини свідомо, добровільно виконувати певні вимоги та здійснювати поставлені перед нею завдання, здійснювати правильний моральний вибір, досягати певного результату.

Натомість юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть виявлятися у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, завданні шкоди або збитків і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, які тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру. Тобто йдеться про обов'язок правопорушника нести покарання, зазнавати санкцій, що передбачені правовими нормами і застосовуються компетентними органами за вчинення ним протиправного діяння [69, с. 22].

Юридична відповідальність – це виконання основного обов'язку, який існував до правопорушення, або виконання нового обов'язку, що виник унаслідок правопорушення [31].

У загальнотеоретичній юридичній науковій літературі найпоширеніші підходи до визначення поняття «юридична відповідальність» та її сутності можна об'єднати у дві групи:

- 1) ті, які визначають юридичну відповідальність у контексті теорії державного (державно-правового) примусу;
- 2) ті, що розглядають юридичну відповідальність у контексті теорії правовідносин [12, с. 347].

У контексті обох груп підходів до з'ясування сутності юридичної відповідальності вказане правове явище слід розглядати у двох площинах: юридична відповідальність як інститут об'єктивного права – у контексті теорії державного (державно-правового) примусу; юридична відповідальність як елемент змісту правовідносин – у контексті теорії правовідносин. Причому

слід окремо звернути увагу на те, що юридична відповідальність як інститут об'єктивного права та юридична відповідальність як елемент змісту правових відносин мають низку специфічних ознак, які характеризують зазначене правове явище у відповідній площині (об'єктивного, суб'єктивного права).

Юридична відповідальність як інститут об'єктивного права набуває формального закріплення в нормативно-правових актах та інших джерелах (формах) права. Норми права, у яких закріплено положення юридичної відповідальності, впорядковані в системі права за основними критеріями розмежування галузей та інститутів права.

У зв'язку з цим упорядкована сукупність правових норм, що врегульовує певний тип або вид (групу) схожих суспільних відносин становить конкретні інститути юридичної відповідальності певних підгалузей, галузей системи права. Кожна галузь права має власну сукупність упорядкованих взаємоузгоджених норм права, що є інститутом юридичної відповідальності цієї галузі права.

Так, у межах конституційного права є конституційно-правова відповідальність, у межах адміністративного права – адміністративно-правова тощо. Аналіз особливостей базових галузевих інститутів юридичної відповідальності, а також найпоширеніших підходів до визначення її поняття дає змогу схарактеризувати юридичну відповідальність як явище об'єктивного права на загальнотеоретичному рівні як правову категорію, що:

- 1) має абстрактну форму;
- 2) є неперсоніфікованою;
- 3) формально виражається в санкціях відповідних норм галузей права;
- 4) спирається на державний примус (тісно пов'язана з державою);
- 5) спричиняє певні негативні наслідки (особистого, майнового, організаційного характеру) для особи, яка вчинила правопорушення;
- 6) має процесуальну форму втілення (у законодавстві України є певний порядок, послідовність дій, передбачені для настання юридичної відповідальності);

7) має визначені законодавством підстави настання. Юридична відповідальність як явище об'єктивного права – це передбачені санкціями норм права, забезпечені можливістю застосування державного примусу несприятливі наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру, яких відповідний суб'єкт права зазнає за вчинене правопорушення (порушення суб'єктивних прав) і які процесуально закріплені в передбаченому законодавством порядку.

Що стосується загальнотеоретичної характеристики юридичної відповідальності як елементу змісту правовідносин, то, на нашу думку, зміст досліджуваного явища тісно пов'язаний з поняттями «суб'єктивне право» та «юридичний обов'язок» як складовими змісту правових відносин.

Це зумовлено тим, що поняття суб'єктивного права та юридичного обов'язку як елементів правовідносин у загальнотеоретичній науковій літературі визнають парними, взаємопов'язаними категоріями. Учені-правознавці, досліджуючи структуру юридичного обов'язку, традиційно спираються на те, що вона є зворотним боком структури суб'єктивного права [76, с. 13; 89, с. 338; 201, с. 531].

Юридична відповідальність як елемент змісту правовідносин – це передбачені санкціями норм права вид і міра обов'язку суб'єкта права зазнати позбавлення особистого, майнового, організаційного характеру в правовідносинах, що виникають із факту правопорушення.

Юридична відповідальність як форма державно-правового примусу – це передбачені нормами права та здійснювані в процесуальній формі спеціально уповноваженими суб'єктами заходи негативного характеру, які застосовуються до суб'єкта правопорушення за умови наявності необхідних підстав [202, с. 21].

Правильне визначення поняття адміністративної відповідальності має значення як для науки, так і практики, адже дозволяє уповноваженій посадовій особі швидше, об'єктивніше визначити вид юридичної відповідальності, до якого можна притягнути особу за вчинене нею

правопорушення. Крім того, практичне значення полягає у врегулюванні суспільних відносин як правовими нормами матеріального, так і процесуального права в одному КУпАП, що дозволяє практичному працівнику краще орієнтуватись у пошуку адміністративно-правової норми, за якої можна кваліфікувати діяння особи та притягти її до адміністративної відповідальності [15, с. 77].

Варто зауважити, що розуміння категорії «адміністративна відповідальність» залежить від суб'єктивного ставлення кожного науковця до цього явища. Це зумовлено тим, що законодавчо закріпленого поняття адміністративної відповідальності немає як ні в КУпАП, ні в жодному іншому нормативно-правовому акті законодавства. Тому перед тим, як формулювати авторське визначення поняття адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, доцільно схарактеризувати наявні в доктрині адміністративного права тлумачення всеохопної категорії «адміністративна відповідальність» [19, с. 24].

Так, одна група вчених вважає, що адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, яка є складовою адміністративного примусу. Зокрема, Д. М. Бахрах зазначає, що адміністративна відповідальність – особливий вид юридичної відповідальності, яка є частиною адміністративного примусу та наділена всіма його властивостями [11, с. 23]. Конкретизуючи попередню думку, Ю. С. Шемшученко вважає, що адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинення ними адміністративного правопорушення [29, с. 17]. Зазначена позиція є об'єктивною, однак лише в загальних рисах характеризує адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, і складову адміністративного примусу, що настає за вчинення адміністративного правопорушення. Проте ці вчені в запропонованих визначеннях не враховують окремі особливості адміністративної відповідальності, такі як специфічна форма негативного реагування держави в особі її уповноважених органів шляхом застосування

ними адміністративних санкцій; обов'язок правопорушника зазнати матеріальних, моральних, особистісних чи іншого характеру позбавлень; засіб забезпечення важливих суспільних відносин.

Представники другої групи вчених зазначають, що адміністративною відповідальністю слід вважати специфічну форму реагування держави в особі її компетентних органів на правопорушення. Так, С. Т. Гончарук визначає адміністративну відповідальність як специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних виявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які вчинили ці правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженими державними органами за свої неправомірні дії та понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку [45, с. 19].

На думку С. О. Мосьондза, адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративний проступок, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта проступку [127, с. 110]. Ця група вчених акцентує увагу лише на окремих ознаках адміністративної відповідальності, проте не враховує того, що це вид юридичної відповідальності; засіб забезпечення найбільш важливих суспільних відносин; складова адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок застосування.

Третя група вчених вважає адміністративною відповідальністю застосування уповноваженими органами до винних осіб заходів адміністративного стягнення. Зокрема, В. Б. Авер'янов стверджує, що адміністративна відповідальність – це застосування органами виконавчої влади або іншими уповноваженими на те органами, зокрема судами, до осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень, визначених КУпАП та іншими законами адміністративних стягнень, що передбачає забезпечений державним примусом обов'язок цих осіб понести позбавлення особистого,

майнового або ж організаційного характеру відповідно до накладеного адміністративного стягнення [115, с. 10].

Аналогічне визначення пропонує П. В. Макушев, зазначаючи, що адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру й накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права [115, с. 96]. Науковці цієї групи, визначаючи вказаний вид юридичної відповідальності, повною мірою охопили більшість ознак адміністративної відповідальності, проте не приділили достатньої уваги такій ознаці, як публічний обов'язковий характер.

Четверта група вчених ототожнює адміністративну відповідальність із застосуванням адміністративних санкцій. Зокрема, Л. Л. Попов стверджує, що адміністративна відповідальність – це реалізація адміністративно-правових санкцій, які застосовуються уповноваженим органом або посадовою особою до громадян та юридичних осіб, що вчинили правопорушення [165, с. 105]. Безперечно, визначати адміністративну відповідальність як процес реалізації лише адміністративних санкцій є не цілком слушним, адже застосування санкцій слугує одним з етапів притягнення правопорушника до цього виду юридичної відповідальності за рішенням правозастосовного органу, а також мірою відповідальності. Крім того, у розглянутому визначенні поза увагою автора залишились майже всі ознаки адміністративної відповідальності.

П'ята група вчених розглядає адміністративну відповідальність як примусове застосування правомочною особою заходів впливу на правопорушника. Зокрема, О. Г. Стрельченко вважає, що адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за

вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [211, с. 76].

Д. М. Овсянко зазначає, що адміністративна відповідальність – це застосування державними органами, посадовими особами та представниками влади встановлених державою заходів адміністративного впливу до громадян, а у відповідних випадках – і до установ за порушення законності й державної дисципліни [134, с. 104].

У цих визначеннях основну увагу зосереджено на суб'єктах, уповноважених виявляти, процесуально оформляти протокол про адміністративне правопорушення та притягати до адміністративної відповідальності шляхом накладення адміністративного стягнення. Проте науковці знову не приділили достатньої уваги таким ознакам адміністративної відповідальності, як публічний обов'язковий характер та одна із форм адміністративного примусу.

Шоста група вчених характеризує адміністративну відповідальність як обов'язок винної особи понести відповідальність за своє протиправне діяння.

Так, І. П. Голосніченко зазначає, що адміністративна відповідальність – це обов'язок особи, яка вчинила адміністративний проступок, нести відповідальність за свої протиправні дії в межах встановленого законом стягнення [6, с. 82]. Цей вчений у своєму визначенні адміністративної відповідальності акцентує увагу на суб'єкті правопорушення, який зобов'язаний відповісти за своє суспільно небезпечне діяння. Однак, як і в попередніх визначеннях, поза увагою автора залишились більшість ознак адміністративної відповідальності, таких як публічний обов'язковий характер, одна із форм адміністративного примусу, особливий процесуальний порядок її реалізації.

Сьома група вчених розглядає адміністративну відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності, яка застосовується до осіб, що вчинили адміністративне правопорушення.

Зокрема, на думку В. І. Теремецького, адміністративна відповідальність – це особливий різновид юридичної відповідальності, яка застосовується до осіб, що вчинили адміністративні проступки, уповноваженими на те державними органами чи їх посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного законодавства, і має наслідки майнового, матеріального, морального, особистісного чи іншого характеру [215, с. 345–346]. Ця група вчених найбільш повно характеризує адміністративну відповідальність, однак наведені вище визначення не охоплюють всіх ознак цього виду юридичної відповідальності, таких як публічний обов'язковий характер та одна із форм адміністративного примусу.

Таким чином, у теорії адміністративного права відсутнє єдине, уніфіковане, загальновизнане доктринальне визначення поняття адміністративної відповідальності. Кожен науковець пропонує власне тлумачення цієї категорії. Однак всі наведені вище визначення адміністративної відповідальності мають загальний характер, адже характеризують це явище комплексно, системно, а тому можуть слугувати основою для розуміння поняття цього виду юридичної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. З огляду на зазначене, адміністративну відповідальність можна визнати одним з дієвих механізмів правового регулювання суспільних відносин з метою впорядкування поведінки громадян для належного дотримання наявних норм законодавства у сфері державних закупівель. Сам цей вид юридичної відповідальності сприяє якомога швидшому притягненню винної особи до відповідальності шляхом накладення на неї в установленому порядку адміністративного стягнення, що дає змогу стримувати таку поведінку правопорушника в майбутньому, а також запобігати вчиненню правопорушень іншими особами.

Однак варто зважати на те, що адміністративна відповідальність є пережитком радянського періоду державотворення, адже її було запроваджено з метою позасудового механізму притягнення громадян до

юридичної відповідальності в межах юрисдикційно-деліктного провадження за незначні за ступенем суспільної небезпеки правопорушення. Тому законодавчі норми щодо адміністративної відповідальності існують переважно в країнах – колишніх республіках Радянського Союзу. Натомість у демократичних країнах європейської спільноти немає диференціації юридичної відповідальності на адміністративну й кримінальну залежно від ступеня суспільної небезпеки делікту. Основний принцип юридичної відповідальності в країнах західної демократії також ґрунтується на врахуванні ступеня суспільної небезпеки правопорушень та особи правопорушника, але всі особи притягуються до кримінальної відповідальності. Причому міра покарання залежить від кваліфікації діяння особи [16, с. 59].

Таке явище радянської доби державотворення, як адміністративна відповідальність, нині залишається в чинному законодавстві, адже законотворець до цього часу так і не визначив напрями приведення вітчизняної нормативно-правової бази у відповідність до європейської. Хоча можна було б залежно від міри, ступеня суспільної небезпеки вчиненого правопорушення притягати винну особу до відповідальності, накладаючи відповідне стягнення лише за рішенням суду, а не рішенням квазіюрисдикційного органу. Тому варто чітко диференціювати кримінальні правопорушення, кримінальні проступки й адміністративні правопорушення, але механізм визнання особою винною залишити лише єдиним – рішенням суду, що відповідає б нормам Конституції України.

Для кращого розуміння сутності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель слід розглянути її ознаки.

Згідно з результатами проведеного аналізу наявних доктринальних уявлень, основними ознаками адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель є такі:

- 1) є наслідком учинення особою адміністративного правопорушення;
- 2) має публічний обов'язковий характер;

- 3) слугує однією з форм адміністративного примусу;
- 4) має особливий процесуальний порядок реалізації;
- 5) має позитивне значення, що полягає в охороні суспільних відносин.

Пропонуємо розглянути ці ознаки більш детально.

*Адміністративна відповідальність є наслідком учинення особою адміністративного правопорушення.*

Об'єктом правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП, є суспільні відносини у сфері організації та здійснення державних закупівель, тобто придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі».

Об'єктивна сторона – діяння, які передбачені вказаною статтею, а саме:

1) здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг без застосування визначених законодавством процедур закупівель. Тобто в разі, якщо буде доведено, що вартість предмета закупівлі перевищує встановлені Законом межі, проте замовник ухилився від застосування норм Закону «Про публічні закупівлі» та придбав товари за прямими договорами;

2) оцінка пропозицій конкурсних торгів (кваліфікаційних пропозицій), тендерних пропозицій не за критеріями та методикою оцінки для визначення найкращої пропозиції конкурсних торгів (кваліфікаційної пропозиції), тендерної пропозиції, що міститься в документації конкурсних торгів (кваліфікаційній документації), тендерній документації;

3) укладення з учасником, який став переможцем торгів, договору про закупівлю за цінами й обсягами, що не відповідають вимогам документації конкурсних торгів (кваліфікаційної документації), тендерної документації. Укладений між замовником та переможцем торгів договір повинен відповідати тендерній документації торгів. Ціна договору повинна відповідати ціновій пропозиції переможця торгів. Зміна істотних умов договору не допускається, крім випадків, передбачених законом;

4) неопритулення або порушення порядку опритулення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства. У ст. 10 передбачено порядок та строки опритулення інформації;

5) ненадання інформації, документів і матеріалів у випадках, передбачених законом. Усі склади адміністративних проступків є формальними. Закінчення адміністративних проступків пов'язують зі шкідливими наслідками у сфері державних закупівель законом як обов'язковою їхньою ознакою (у тому числі причинний зв'язок між ними та протиправним діянням).

Суб'єктивна сторона виявляється у формі вини. Якщо в діяннях особи вину не встановлено, а шкідливі наслідки стали результатом випадкових обставин – не має суб'єктивної сторони та не має адміністративного проступку й адміністративної відповідальності. Суб'єктом цього правопорушення є службові (посадові), уповноважені особи замовника [83].

Основними ознаками правопорушення у сфері державних закупівель є протиправність, винність, караність і суспільна небезпечність. Зокрема, протиправність характеризує певне суспільно небезпечне діяння як правопорушення лише тоді, коли відповідальність за його вчинення передбачена відповідною законодавчою нормою. Тому в разі, якщо суспільно шкідливе діяння не визначено протиправним на легальному рівні, за його вчинення не може наставати певний вид юридичної відповідальності. Протиправність порушення порядку здійснення державних закупівель полягає в дії або бездіяльності посадових осіб юридичних осіб (крім уповноважених установ), громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, а саме порушення адміністративно-правової норми, передбаченої ст. 164-14 КУпАП, шляхом фактичного порушення у сфері закупівель.

Протиправність адміністративного проступку перебуває в нерозривному зв'язку з винністю особи в його вчиненні. І якщо адміністративна протиправність характеризує діяння з боку його юридичної форми, тобто зовнішнього вияву, то винність характеризує його внутрішню,

суб'єктивну сторону, розкриває відношення до проступку особи, що цей проступок вчинила, тобто правопорушника [88, с. 99–100].

Винність слід сприймати як ставлення правопорушника до вчиненого ним порушення у сфері закупівель і до його наслідків. Адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-14 КУпАП, вчиняється умисно. Порушення порядку здійснення державних закупівель визнається вчиненим умисно, коли, згідно зі ст. 10 КУпАП, особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки й бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків [83].

Адміністративну караність розглядають як закріплену в ст. 164-14 КУпАП конкретну міру адміністративної відповідальності, яка настає за вчинення особою порушення у сфері закупівель. Караність полягає в потенційній загрозі застосування адміністративного стягнення до правопорушника, що передбачено санкцією відповідної статті КУпАП.

Наслідком учинення особою адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП, є правомочне рішення правозастосовного органу про накладення на винну особу штрафу.

Соціальна шкідливість правопорушення полягає в тому, що воно завдає майнової, соціальної, моральної, політичної та іншої шкоди суспільним відносинам. Шкода – це сукупність негативних наслідків правопорушення. Соціальною суттю шкоди є зменшення чи знищення будь-якого блага, цінності, суб'єктивного права тощо [4, с. 167]. Діяння визнають адміністративним правопорушенням за наявності такої ознаки, як суспільна шкідливість. Суспільна шкідливість дії чи бездіяльності означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіяння шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони [13, с. 175].

На сьогодні законодавчо закріплене визначення адміністративного правопорушення не містить ознак суспільної небезпеки або шкідливості, попри численні дискусії з цього приводу в науковому середовищі. Одні

автори вважають, що суспільна небезпека притаманна лише злочинам, інші не вважають її характерною ознакою, треті – аргументовано доводять наявність суспільної небезпеки в адміністративному правопорушенні. Будь-яке публічне правопорушення, як злочин, так і адміністративний проступок, передбачають потенційну загрозу заподіяння реальних збитків суспільним відносинам і, відповідно, є не лише суспільно небезпечними, а й суспільно шкідливими, якщо наслідком такого діяння стало заподіяння шкоди [139, с. 80].

Таким чином, суспільна небезпечність є характерною ознакою злочинів, кримінальних проступків та адміністративних правопорушень, тобто державних правопорушень, а цивільно-правові та дисциплінарні правопорушення мають таку ознаку, як шкідливість. Тому порушення порядку у сфері державних закупівель, що посягає на суспільні відносини у сфері закупівель, слід визнати публічним правопорушенням, якому притаманна така ознака адміністративного правопорушення, як суспільна небезпечність.

Для того, щоб виникли правовідносини адміністративної відповідальності, крім зазначених вище фактичних підстав, необхідні ще й правові підстави, якими є конкретні юридичні факти, тобто наявність у діях фізичних осіб складу адміністративного проступку [68, с. 300]. Тут варто мати на увазі, що особу притягують до адміністративної відповідальності лише за наявності в її діянні юридичного складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП, а саме таких його елементів, як об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

Отже, вчинення особою адміністративного правопорушення є лише фактичною підставою адміністративної відповідальності, а складання уповноваженими посадовими особами органів державного фінансового контролю та Рахункової палати протоколу про правопорушення, передбачене ст. 164-14 КУпАП, – юридичною підставою. Лише за наявності як фактичної, так і юридичної підстав адміністративної відповідальності розпочинається

юрисдикційно-деліктне провадження в справах про порушення у сфері державних закупівель.

*Публічний обов'язковий характер.* Особливістю публічних правовідносин є те, що здебільшого вони мають вертикальну спрямованість і є субординаційними, оскільки суб'єкти державно-владних повноважень посідають чітко визначене місце в ієрархії державного механізму та мають визначене коло владних повноважень. Поведінка суб'єктів державно-владних повноважень визначається нормами законодавства, що мають імперативний характер [81].

У разі порушення у сфері державних закупівель у держави в особі уповноважених посадових осіб виникають юридичні та фактичні підстави у встановленому законом порядку притягнути винну особу до адміністративної відповідальності з метою осудження перед суспільством її протиправної поведінки. Звісно, у разі, коли уповноважена посадова особа, згідно з чинним адміністративно-деліктним законодавством, упереджено буде ставитися до винної особи, вона також може бути притягнута до певного виду юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків.

Публічний обов'язковий характер розглядають як обов'язок посадової особи діяти у встановленому процесуальному порядку з метою позбавлення винної особи матеріальних благ шляхом накладення на неї штрафу за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП. Публічний характер суспільних відносин щодо притягнення винної особи до адміністративної відповідальності зумовлений імперативністю правових норм КУпАП, а також встановленим порядком розгляду справ про порушення у сфері державних закупівель, що є гарантією дотримання прав особи на справедливе правосуддя [20, с. 105].

Слушною є думка Ю. О. Левенець про те, що адміністративна відповідальність є засобом охорони й захисту суспільних відносин, який використовується державою як адміністративний примус і полягає в

застосуванні до суб'єкта адміністративного проступку адміністративних стягнень та заходів впливу, установлених Кодексом України про адміністративні правопорушення [111, с. 60]. У цьому контексті варто зауважити, що лише в разі невідворотності накладення на винну особу адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП, можна гарантувати дотримання іншими особами норм законодавства. Адже інакше, у разі якщо буде вибіркоче притягнення осіб до адміністративної відповідальності, навряд чи можливими будуть реалізація принципу законності, а також ефективне запобігання вчиненню правопорушень, передбачених ст. 164-14 КУпАП.

Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель постає як одна з *форм адміністративного примусу*. У науці адміністративним примусом вважають застосування органами державного управління (а також судами, суддями), а в разі делегування відповідних державно-владних повноважень – громадськими організаціями, встановлених законом заходів, що полягають у спонуканні до виконання громадянами, посадовими особами юридичних обов'язків з метою припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності за адміністративні проступки або для забезпечення громадської безпеки. Адміністративний примус є примусом правовим. Застосування примусових заходів суворо регламентовано законом. Незаконне застосування примусових заходів є свавіллям [117, с. 11].

Таким чином, адміністративним примусом у науці адміністративного права визнають вид державного примусу, що полягає у використанні органами публічного адміністрування способів примусового характеру з метою забезпечення належної охорони найбільш важливих суспільних відносин. Вказаний адміністративний примус застосовують лише на підставі адміністративно-правових норм. Це зумовлено тим, що посадові особи юридичних осіб (крім уповноважених установ), громадяни – суб'єкти

підприємницької діяльності притягуються до адміністративної відповідальності уповноваженими суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції (посадовими особами органів фінансового контролю та Рахункової палати) та судом. Завдяки цьому фізична або юридична особа примусово позбавляється певних матеріальних благ внаслідок виплати нею штрафу, що закріплено санкцією ст. 164-14 КУпАП.

*Особливий процесуальний порядок реалізації адміністративної відповідальності.* Нормами адміністративного права встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Він спрощений, що створює умови для оперативності й економічності його застосування, надає необхідні гарантії здійснення права на захист [42, с. 223].

Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель реалізується у встановленому КУпАП процесуальному порядку. Притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб юридичних осіб (крім уповноважених установ), громадян – суб'єктів підприємницької регламентується законодавчими процесуальними нормами, які визначають порядок виявлення та фіксації ознак правопорушення (складання протоколу), передбаченого ст. 164-14 КУпАП, особливостей надсилання матеріалів справи до суду, розгляду справи по суті, строків розгляду такої справи, особливостей прийняття рішення в справі та порядку оскарження рішень у такій справі.

Варто зауважити, що процесуальною підставою адміністративної відповідальності є акт компетентного органу про накладення конкретного адміністративного стягнення за конкретний адміністративний проступок на конкретну винну особу [231, с. 219]. У нашому випадку процесуальним наслідком настання адміністративної відповідальності є постанова судді районного, районного в місті, міського чи міськрайонного суду в справі про адміністративне правопорушення за правопорушення у сфері державних закупівель і накладення на винну особу штрафу.

Однак, з огляду на те, що в чинному КУпАП розміщено правові норми як матеріального, так і процесуального права, доцільно було б для кращого правозастосування прийняти інший кодифікований законодавчий акт, у якому визначити лише особливості процесуального порядку притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Варто зауважити, що закріплення процесуальних норм в окремому кодифікованому законодавчому акті є загальновизнаною вітчизняною практикою, а тому доцільно було б на законодавчому рівні прийняти Адміністративно-процедурний чи Адміністративний процесуальний кодекс України, який би містив лише процесуальні норми щодо порядку притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель здійснюється в межах правовідносин. Варто зазначити, що характерною особливістю таких правовідносин є спеціальний суб'єктний склад, а саме: з одного боку, уповноважені особи органів державного фінансового контролю, які мають право складати адміністративний протокол чи районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді), які розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 164-14 КУпАП, а з іншого – правопорушник, тобто винна посадова особа. Суб'єктом цього правопорушення є службові (посадові), уповноважені особи замовника.

*Позитивне значення* для суспільства, громади, держави адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель має тому, що вона дає змогу охороняти суспільні відносини. Охорона суспільних відносин дозволяє забезпечувати на належному рівні права та свободи громадян у різноманітних сферах людського буття, що можливо здійснити у випадку застосування такої форми адміністративного примусу, як адміністративна відповідальність.

У цьому контексті О. В. Тихонова слушно зазначає, що ефективна реалізація суспільних інтересів можлива лише за умови сталості суспільних

відносин та їх стійкості до негативних впливів з боку як об'єктивних процесів, так і суб'єктивних факторів. Тому в будь-якому суспільстві існує соціальна потреба в охороні суспільних відносин, що має забезпечити їх стійкість, стабільність і непорушність [216, с. 244].

Охоронні правовідносини означені владним характером, тобто уповноважені особи органів публічної адміністрації мають право вимагати від особи у встановленому законом порядку дотримання тієї поведінки, яка не забороняється правовими нормами чинного КУпАП. У разі порушення особою імперативних норм чинного закону про адміністративну відповідальність в уповноважених посадових осіб виникає обов'язок зафіксувати таку протиправну поведінку, вирішити справу по суті та притягнути винну особу до відповідальності шляхом накладення адміністративного стягнення [25, с. 64].

Таким чином, юридична відповідальність становить особливу правову форму реакції держави на захист державних і приватних інтересів, яка полягає в сукупності встановлених державою матеріальних та процесуальних норм, з метою спонукання правопорушника, який добровільно не бажає дотримуватися встановлених правил, до належної поведінки й покладання обов'язку зазнавати несприятливі для нього наслідки, а також досягнення мети попередження правопорушень. Зазначене враховує специфіку сучасних видів юридичної відповідальності, зокрема адміністративної, відповідає вимогам універсальності, підкреслюючи інституційність відповідальності, зможу притягнення винного та виправдання невинного. Таке розуміння адміністративної відповідальності охоплює всі наявні способи впливу на правопорушника – каральний, відновлювальний або компенсаційний і профілактичний або попереджувальний.

Адміністративна відповідальність як складова системи юридичної відповідальності є особливою правовою формою реакції держави на захист державних і приватних інтересів, яка полягає в сукупності встановлених державою матеріальних і процесуальних правових норм з метою спонукання

правопорушника, який добровільно не бажає дотримуватися встановлених норм, до належної поведінки та покладання обов'язку зазнавати несприятливих для нього наслідків, а також досягнення мети попередження правопорушень, охоплюючи всі наявні способи впливу на правопорушника – каральний, відновлювальний, компенсаційний, профілактичний і попереджувальний.

Адміністративне правопорушення – це конкретне діяння (факт, явище, подія), що відбулося в реальній дійсності [33, с. 50]. Чітке визначення вказаної категорії: 1) сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їхньому розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; 2) допомагає правовим органам правильно кваліфікувати правопорушення й обирати адекватні їм заходи впливу; 3) дозволяє зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян [3, с. 76].

Щодо категорії «адміністративне правопорушення» варто наголосити, що його легальне визначення представлено в КУпАП, згідно з яким «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності» (ст. 9) [83].

Зміни, що відбуваються останніми роками в соціальній, економічній, політичній, законотворчій сферах суспільства, спрямовані на зміцнення та розбудову демократичної, соціально спрямованої та правової держави. Ці зміни пов'язані з прагненням політичного керівництва держави до європейської інтеграції. Утвердження в нашій країні громадянського суспільства, правової держави, належного забезпечення діяльності

уповноважених суб'єктів на ринку обумовлює нові тенденції в правовому регулюванні суспільних відносин у сфері закупівель. Тому існує потреба у визначенні методологічних засад дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення державних закупівель, що дозволить об'єктивно виконати завдання, поставлені в нашому дисертаційному дослідженні.

Сьогодні для юридичної науки актуальною є проблема адекватності методології [75, с. 26]. Оптимальною буде така методологія, яка не просто дозволяє досліджувати предмет й узгоджувати результати пізнання з вихідними ідеями, а й виражати своєрідність власне предмета, стратегії його пізнання та конструювання [19, с. 26]. Крім того, важливою є адаптація загальнонаукових методів до специфічного предмета дослідження. Передумовою досягнення поставленої мети є наявність адекватного інструментарію, використання всіх необхідних засобів, що дозволяє досягти бажаних результатів [58, с. 54].

Методологією в юридичній літературі вважають схему, план вирішення поставлених завдань наукового дослідження [99, с. 65]. Предметом методології як специфічної сфери теоретичного дослідження повинно бути все, що має певне методологічне значення, тобто спроможне виконати методологічну функцію [106, с. 25].

Б. І. Бараненко та Е. О. Дідоренко методологією вважають учення про принципи побудови, форми та способи наукового пізнання. Інакше кажучи, вона призначена для визначення й розкриття характеру та змісту основних компонентів науково-пізнавальної діяльності, тобто її об'єкта й предмета, цілей, завдань, методів, а також послідовності вирішення дослідницьких питань. Учені виокремлюють три основні методологічні рівні науки. Перший – філософський, який ґрунтується на застосуванні найзагальніших законів пізнання природи, суспільства й мислення. Його підґрунтям слугує матеріалістична діалектика. Другий рівень охоплює методологічні принципи та закономірності пізнання, що є основою конкретної науки або галузі

наукових знань (його вважають методологією окремої науки). Третій рівень методології становлять методика й техніка конкретного дослідження [10, с. 7–8].

Таким чином, у межах дослідження питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель пропонуємо керуватися принципом методологічного плюралізму, що полягає у використанні різноманітних методів наукового пізнання. Лише за таких умов отримані нами теоретичні знання будуть відповідати соціально-правовій реальності та зможуть бути використані під час визначення науково обґрунтованих пропозицій, рекомендацій та ідей у напрямі вдосконалення чинного законодавства. У вітчизняній науці адміністративного права такий підхід сприяє найбільш повній доктринальній характеристиці питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Здійснюючи розгляд методологічних засад дослідження, варто зауважити, що давньогрецьке слово «method» означає шлях до досягнення будь-якої мети. Тому в широкому значенні методом вважають упорядкований та організований спосіб діяльності, спрямований на досягнення певної практичної чи теоретичної мети. Метод наукового дослідження – це система розумових та (або) практичних операцій (процедур), що націлені на розв’язання певних пізнавальних завдань з урахуванням конкретної пізнавальної мети [104, с. 78].

Жоден з окремих методів не здатний у всій повноті й багатоманітності охопити предмет пізнання: це під силу лише комплексному його осягненню, що ґрунтується на системі наявних в арсеналі науки методів [10, с. 21]. Дійсно, багато методів наукового пізнання є універсальними, але ступінь модифікації того чи іншого методу відносно предмета нашого дослідження та якісні особливості можуть настільки ефективними, що він стане спеціальним методом пізнання того чи іншого явища у сфері

адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Визначаючи метод, найчастіше вказують на такі його характеристики, як послідовність і доцільність дій, прийомів, операцій, системність і нормативний характер процедур, що використовуються [50, с. 88]. Під час дослідження питань адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення державних закупівель доцільно використовувати аксіологічний (ціннісний), герменевтичний, порівняльний, системний і функціональний підходи.

*Аксіологічний (ціннісний) підхід* дозволяє розглядати адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель крізь призму їх відповідності загальнолюдським фундаментальним цінностям, серед яких: справедливість, правова рівність, гуманізм, суспільне благо. Зазначені цінності є базисними засадами, на яких має ґрунтуватися цей вид юридичної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП, інакше природні права й свободи громадян не будуть захищені повною мірою.

Безперечно, аксіологічний підхід є пріоритетним під час урегулювання суспільних відносин певними законодавчими нормами. Адже лише в разі збереження соціальної справедливості, соціального блага, дотримання принципу гуманізму, варто встановлювати певну міру відповідальності особи за вчинення того чи іншого правопорушення. Інакше суспільство вкрай негативно оцінить правову норму, яка не захищає соціальне благо або зберігає соціальну справедливість, а слугує, наприклад, елементом придушення «інакодумців» очільниками держави.

*Герменевтичний підхід* набуває дедалі більшого поширення в доктринальних дослідженнях, адже відкриває нові можливості для тлумачення правових норм законодавства у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель. На нашу думку, використання цього підходу є доцільним для аналізу змісту, поняття,

ознак вказаного виду юридичної відповідальності як об'єкта правової реальності з метою напрацювання концептуальних засад правового механізму адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель. Застосування герменевтичного підходу дозволяє на доктринальному рівні тлумачити чинні норми законодавства у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, а також надає можливість напрацювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавчої бази в цій сфері.

Значний методологічний і пізнавальний потенціал для дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель має *синергетичний підхід*. Особливість синергетичного підходу полягає в тому, що правозастосування норм законодавства у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 164-14 КУпАП, інколи означене певною непередбачуваністю, особливо в умовах нестабільності нормативно-правової бази. Синергетичний підхід дозволяє розкрити багатогранність механізму адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Синергетичний підхід дозволяє розглядати декілька варіантів удосконалення адміністративно-деліктного законодавства для пошуку найбільш оптимальних напрямів. Вказаний підхід уможливує врахування не лише специфіки соціально-економічного становища країни, системи політичного управління, адміністративно-територіально устрою, а й наявних тенденцій законотворення у сфері адміністративної відповідальності. Однак сутність синергетичного підходу полягає в тому, що він переважно зорієнтований на внутрішню специфіку механізму адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення державних закупівель, а не об'єктивні причини й умови вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП.

*Порівняльний підхід* може бути використаний для виявлення подібностей, закономірностей і відмінностей між правовими нормами

вітчизняного та зарубіжного законодавства, виявлення повноти або часткової їх спорідненості, виокремлення загального та специфічного в їх змістовому наповненні, визначення особливостей взаємодії органів адміністративної юрисдикції. Напрацюванню пропозицій, ідей щодо вдосконалення чинних нормативно-правових актів у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель сприятиме також вивчення зарубіжного досвіду й міжнародних правових норм шляхом використання всієї сукупності засобів і прийомів порівняльного методу.

Для України особливий інтерес становить досвід європейських держав з розвинутою ринковою економікою, ефективним ринком і самоорганізованим громадянським суспільством. Проте слід ураховувати, що країни пострадянського простору певний час мали однаковий адміністративно-територіальний устрій з нашою державою, а отже, вони мають подібну систему законодавства, з огляду на що їхній позитивний досвід правового регулювання варто враховувати під час напрацювання пропозицій з удосконалення вітчизняної законодавчої бази.

*Системний підхід* полягає в комплексному аналізі правових норм, правових інститутів, галузей законодавства адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель, дослідженні їх як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин, взаємного їх впливу на правове регулювання суспільних відносин.

Для дослідження питань адміністративної відповідальності доцільним є використання також функціонального підходу, основним призначенням якого є виявлення найбільш важливих умов існування, функціонування тих чи інших механізмів. Завдяки цьому підходу можна спостерігати як функціонування всього механізму, так і окремих його елементів, тобто правових норм [14, с. 178]. Використання функціонального підходу є найбільш ефективним у динамічних механізмах, яким і є адміністративна відповідальність за правопорушення в зазначеному контексті.

Застосування функціонального підходу дає змогу зосередитися на функціях конкретного елемента механізму правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення державних закупівель. Це дозволяє повною мірою виявити ознаки певного елемента на підставі його функціональності й порядку взаємодії з іншими елементами.

Розглянувши основні підходи до аналізу адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель, пропонуємо перейти до визначення методів наукового пізнання, які можна застосувати в процесі проведення нашого комплексного дисертаційного дослідження. Зокрема, варто зауважити, що в доктрині адміністративного права використовують філософський (фундаментальний), загальнонауковий та спеціально-науковий методологічні рівні, кожен з яких охоплює відповідну групу методів наукового пізнання, необхідних для проведення будь-якого дослідження як на теоретичному, так і на емпіричному рівнях.

Філософські методи сприяють використанню в доктринальному дослідженні адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення державних закупівель категорій, положень, принципів і законів певної філософської етики. Крім того, варто згадати й про принципи фундаментальної методології: діалектики, детермінізму й ізоморфізму. Завдяки принципу діалектики ми розглядаємо правові явища в їхньому постійному розвитку з урахуванням змін у законодавстві. Вказаний принцип використовують для дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель як соціально-правового явища, що означене динамічним розвитком. Звернення до принципу детермінізму (причинової зумовленості) сприяє виявленню причинових зв'язків у явищах, без урахування яких неможливо дослідити події, що мають значення для науки.

Принцип детермінізму вимагає підходу до явищ з позиції притаманної їм мінливості. Принцип ізоморфізму в нашому дослідженні уможливить

виявлення однаковості побудови певних сукупностей елементів, незалежно від природи цих елементів, тобто відповідність структури механізму адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель структурі подібних механізмів у зарубіжних країнах, що дозволяє їх моделювати за допомогою іншої системи, подібної до нашої за певними критеріями. Методологічно роль законів єдності й боротьби протилежностей, заперечення та взаємного переходу кількісних змін у якісні, парних філософських категорій змісту і форми, явища й суті, причини та наслідку, необхідності й випадковості, можливості та дійсності, одиничного, особливого та загального є надзвичайно важливою, адже ми отримуємо можливість дослідити та проаналізувати механізм адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, виявити й усунути протиріччя під час тлумачення подій і явищ, сформувати критичне ставлення до будь-яких неточностей і непослідовностей в отриманій інформації.

Аналіз і синтез є взаємопов'язаними та основними методами наукового пізнання. Для нашого дослідження доречним є аналіз особливостей суб'єктів, які здійснюють провадження в справах про порушення порядку здійснення державних закупівель у зарубіжних країнах, з подальшим використанням результатів упровадження позитивного досвіду в Україні. Синтез, навпаки, передбачає уявне або фактичне поєднання частин у єдине ціле. Наприклад, на підставі результатів характеристики ознак адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення державних закупівель можна сформулювати поняття цього виду юридичної відповідальності. Єдність аналізу й синтезу простежується у застосуванні системного підходу для дослідження складних процесів, наприклад, під час розгляду особливостей провадження в справах про правопорушення у сфері державних закупівель як системи.

Дедукція – це логічний прийом, за допомогою якого на основі загального знання можна пізнати частину. Так, на підставі загальних знань

про поняття та ознаки адміністративної відповідальності можна визначити поняття й ознаки цього виду юридичної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, а використовуючи метод індукції – навпаки. Зокрема, завдяки індукції за результатами аналізу об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта, суб'єктивної сторони елементів юридичного складу правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП, можна сформулювати цілісне уявлення про склад цього виду адміністративного правопорушення.

Для досягнення мети дослідження в юридичній науці часто використовують метод абстрагування. Зокрема, абстрагуючись від уже достатньо вивченої категорії «адміністративні стягнення», ми зосереджуємо увагу саме на характеристиці, наприклад, штрафу як виду адміністративного стягнення за вчинення правопорушником суспільно небезпечного діяння, передбаченого ст. 164-14 КУпАП. Крім того, вказаний метод доцільно використовувати під час розгляду певного чітко визначеного елемента складу правопорушення у сфері державних закупівель.

Висування гіпотези як метод дослідження полягає в побудові припущення про певні явища, процеси, події, причини їх виникнення, існування й поширення. Формулювання гіпотез фактично є початковим процесом доктринального дослідження, коли науковець висуває декілька гіпотез, а вже за результатами проведення дослідження або його завершення підтверджує чи спростовує їх. Наприклад, користуючись цим методом, можна зробити припущення про те, що правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель потребує вдосконалення шляхом визнання суб'єктом цього виду правопорушень юридичних осіб тощо.

Використання структурно-функціонального методу дає змогу виокремити складові об'єкта дослідження, визначити взаємозв'язок між ними, а також схарактеризувати функціональне призначення, функції кожного окремого елемента складного об'єкта. Застосування цього методу дозволяє нам, наприклад, дослідити особливості стадій провадження в

справах про правопорушення у сфері державних закупівель. Зокрема, структурно-функціональний аналіз дав змогу виокремити стадії провадження щодо правопорушень, передбачених ст. 164-14 КУпАП, надати їх функціональну характеристику, проаналізувати процесуально-правові взаємозв'язки між окремими стадіями.

Крім застосування загальнотеоретичних методів наукового пізнання, під час дослідження питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель доцільно використовувати спеціально-юридичні методи, такі як формально-юридичний (догматичний) і порівняльно-правовий (компаративістський).

Зокрема, формально-юридичний метод наукового пізнання дає змогу проаналізувати структуру, формальну визначеність ст. 164-14 КУпАП, її відповідність правилам юридичної техніки, взаємозв'язку з іншими нормами законодавства у сфері адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення державних закупівель. Крім того, завдяки цьому методу можна сформулювати визначення конкретних понять, описати їх, класифікувати чи систематизувати певні ознаки, види, елементи, напрацювати понятійно-категоріальний апарат у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель [238, с. 32].

Порівняльно-правовий метод наукового пізнання, на думку Т. С. Подорожної, дає змогу більш детально висвітлити специфіку функціонування правової системи України порівняно з іншими сучасними країнами. Такий підхід видається обґрунтованим, адже характер глобалізаційних процесів впливає й на розвиток національних систем. Урахування такого фактору є невід'ємною частиною будь-яких сучасних теоретико-правових досліджень в Україні [164, с. 48].

Порівняльно-правовий метод наукового пізнання варто застосувати в процесі аналізу законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель для

зіставлення, порівняння, виявлення подібних або відмінних рис у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин у цій сфері. Це необхідно робити будь-якому науковцю під час проведення комплексного дисертаційного дослідження проблемних питань адміністративно-деліктного законодавства, адже в процесі гармонізації вітчизняного законодавства з європейським на теоретичному рівні слід напрацьовувати чіткі пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства ґрунтуючись на правовому аналізі законодавства демократичних європейських держав [102, с. 280].

Зауважимо, що зазначені методи слід використовувати на певному рівні пізнавальної діяльності. Наприклад, статистичний метод доречно застосовувати на емпіричному рівні під час узагальнення досліджуваних фактів у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, а такий метод, як аналіз, – і на емпіричному, і на теоретичному рівнях. Таким чином, використання загальнонаукових, спеціально-юридичних, а також спеціально-наукових методів дозволяє досягти мети дослідження. Тому відмова від використання одних методів, як й абсолютизація чи неточне використання інших, призводить до формулювання неповних, а іноді й неправильних висновків щодо питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Таким чином, методологічні засади дослідження питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель означене різноманіттям прийомів і способів наукового пізнання. Методи наукового пізнання залежать від задач на тому чи іншому етапі й рівні дослідження. Причому не слід вважати якісь із них головними, а інші – факультативними. Варто наголосити на необхідності саме системного використання різних методологічних підходів і методів дослідження під час нашого комплексного дисертаційного дослідження. Наявність різних методологічних підходів дослідження питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель свідчить

про те, що ця творча робота є складним і багатогранним процесом, що пов'язано з питанням розбудови правової держави та формування громадянського суспільства. Поєднання загальнонаукових, спеціально-юридичних і спеціально-наукових методів дозволяє об'єктивно, повно та всебічно розкрити, вирішити проблемні питання в цій сфері. У зв'язку з цим, застосування значного арсеналу теоретичних та емпіричних методів наукового пізнання дозволяє нам повною мірою схарактеризувати предмет дослідження, вирішити поставлені задачі, досягти поставленої мети дослідження адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель.

Отже, ознаками адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель є такі: є наслідком учинення особою адміністративного правопорушення; їй притаманний публічний обов'язковий характер; слугує однією із форм адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок реалізації; має позитивне значення, що полягає в охороні суспільних відносин.

Ураховуючи зазначені ознаки, адміністративною відповідальністю за порушення у сфері публічних закупівель можна вважати вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю щодо порушення порядку державних закупівель, наслідком якого є накладення на винних осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф. Слід зауважити, що запропоноване нами визначення не може мати загальнозживаного характеру, а є лише спробою пояснити сутність об'єктивного явища адміністративної відповідальності за порушення ст. 164-14 КУпАП.

## **1.2. Компетенція органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель**

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) є центральним органом виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері державних та публічних закупівель [157].

У ст. 9 Закону України «Про публічні закупівлі» визначено, що основними функціями Уповноваженого органу є:

- 1) розроблення та затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання Закону України «Про публічні закупівлі» та регулювання державної політики у сфері закупівель;
- 2) аналіз функціонування системи публічних закупівель;
- 3) підготовка та подання не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним бюджетним роком, до Верховної Ради України (далі – ВР України), Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель. Щорічний звіт оприлюднюється Уповноваженим органом на офіційному вебсайті;
- 4) узагальнення практики здійснення закупівель, зокрема міжнародної;
- 5) вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду у сфері закупівель;
- 6) забезпечення функціонування вебпорталу уповноваженого органу й інформаційного ресурсу Уповноваженого органу;
- 7) наповнення інформаційного ресурсу уповноваженого органу;
- 8) взаємодія з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель;
- 9) організація нарад і семінарів з питань закупівель;
- 10) міжнародне співробітництво у сфері закупівель;

11) розроблення та затвердження: примірної тендерної документації, примірного положення про уповноважену особу, примірного положення про тендерний комітет, примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, примірної методики визначення вартості життєвого циклу, порядку визначення предмета закупівлі, порядку розміщення інформації про публічні закупівлі, особливості закупівель за рамковими угодами та їх укладення, форми і вимог до забезпечення тендерної пропозиції/пропозиції, порядку організації тестування уповноважених осіб, переліку формальних помилок;

12) надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель;

13) надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу;

14) співробітництво з органами державної влади та громадськими організаціями щодо запобігання виявам корупції у сфері закупівель;

15) інформування громадськості про політику та правила здійснення публічних закупівель;

16) авторизація електронних майданчиків і прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель;

17) розгляд звернень щодо визначення та/або створення централізованих закупівельних організацій;

18) розроблення спільно з іншими органами методологій щодо особливостей здійснення закупівель у різних сферах та їх оприлюднення на інформаційному ресурсі уповноваженого органу [179].

Згідно з інформацією офіційного сайту Мінекономіки, на сьогодні Міністерство як уповноважений орган у сфері публічних закупівель продовжує активну роботу щодо реалізації заходів розвитку сфери публічних закупівель у таких напрямках:

1) професіоналізація сфери публічних закупівель шляхом відмови від формату роботи тендерних комітетів і перехід на формат професійних закупівельників та/або використання послуг централізованих закупівельних організацій;

2) автоматизація закупівельних процесів, розроблення та реалізація в системі додаткових електронних інструментів і технічних рішень для спрощення закупівель та підвищення їх ефективності;

3) здійснення інтеграції електронної системи закупівель з іншими державними електронними системами та реєстрами, поступовий перехід до електронної тендерної документації в складі електронної системи закупівель, створення механізмів укладення в електронному вигляді договорів про закупівлю;

4) посилення функції контролю:

– шляхом розвитку й удосконалення системи автоматичних ризик-індикаторів для об'єктивного та своєчасного виявлення порушення;

– шляхом посилення відповідальності за вчинені порушення;

5) продовження приведення законодавства України у сфері закупівель у відповідність до стандартів ЄС [162].

Мінекономіки у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами ВР України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства [156].

Основні його завдання визначені в Положенні про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459.

Функцію нагляду за здійсненням державних закупівель виконують декілька державних органів: Державна фінансова інспекція, Державна казначейська служба, Рахункова палата, Антимонопольний комітет та правоохоронні органи, відповідальні за розслідування адміністративних і

кримінальних правопорушень, – у межах їхньої компетенції, передбаченої законодавством, що регулює діяльність цих організацій.

Так, Державна фінансова інспекція/аудиторська служба здійснює контроль за: діяльністю замовників шляхом проведення як планових, так і поточних перевірок дотримання ними правил витрачання бюджетних коштів та користування активами, які перебувають у державній і комунальній власності (діяльність державних підприємств); дотриманням законодавства про закупівлі, а також уповноважена здійснювати моніторинг державних закупівель. Під час виконання основних завдань вона керується: Положенням про Державну аудиторську службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43, Порядком проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 631, Порядком проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від від 27 березня 2019 року № 252, та Порядком проведення інспектування державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550.

Рахункова палата – орган, який від імені Парламенту здійснює контроль за виконанням Державного бюджету, ефективністю реалізації бюджетних програм державними установами, а також ефективністю державних закупівель як складової системи управління державними фінансами. Цей орган перевіряє публічні закупівлі за допомогою державного зовнішнього фінансового контролю, аудиту ефективності, експертизи, аналізу й інших контрольних заходів. Об'єктами перевірки не можуть бути закупівлі за кошти місцевих бюджетів та власні кошти комерційних підприємств. Якщо під час перевірки Рахункова палата виявила порушення,

то службовці складають протокол про адміністративне правопорушення за ст. 164-14 КУпАП або передають матеріали для перевірки правоохоронним органам. У своїй діяльності орган керується Законом України «Про Рахункову палату».

Державне казначейство здійснює поточний контроль за дотриманням розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель у частині наявності документів шляхом їх перегляду в електронній системі закупівель. Казначейство перевіряє наявність договору про закупівлю, річного плану закупівель і звіту про результати проведення процедури закупівлі; здійснює моніторинг відповідності умов договорів опублікованій документації конкурсних торгів, із фактичною наявністю бюджетних асигнувань. У разі набрання законної сили рішення суду про визнання результатів торгів недійсними Державне казначейство зупиняє платежі за договором вже на етапі виконання зобов'язань договору. У своїй діяльності казначейство керується Положенням про Державну казначейську службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 215.

Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ) як орган оскарження у сфері публічних закупівель має повноваження, визначені ст. 7, 8, 18 Закону України «Про публічні закупівлі», а також ст. 5 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», зокрема уповноважений:

- 1) утворювати Комісію (комісії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- 2) визначати кількість комісій з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- 3) затверджувати й оприлюднювати узагальнену практику розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- 4) затверджувати й оприлюднювати регламент роботи Комісії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;

5) затверджувати й оприлюднювати методичні рекомендації для Комісії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель щодо специфіки розгляду комісіями скарг [172].

Антимонопольний комітет України як орган оскарження виконує важливу функцію в системі державних закупівель: визначає детальні вимоги до процедури оскарження, а з метою неупередженого й ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю в процедурах закупівлі, затверджує відповідні процедурні положення та здійснює контроль [179]. Згідно з розпорядженням Комітету від 5 квітня 2015 року № 6-рп, створено постійно діючу адміністративну колегію Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Ця колегія діє в складі трьох державних уповноважених АМКУ. Рішення постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель приймають шляхом голосування більшістю голосів присутніх на її засіданнях членів, ніхто з членів комісії не може утримуватися від голосування. Уповноважені з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель мають рівні права щодо розгляду питань, які належать до їх компетенції, зокрема під час прийняття рішень.

Рішення постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель щодо оскарження дій чи бездіяльності замовників оприлюднюються на вебсайті АМКУ протягом одного дня з моменту їх ухвалення та можуть бути оскаржені в суді відповідної юрисдикції.

Водночас до юрисдикції АМКУ належить розгляд заявлених правопорушень з боку замовників лише протягом періоду здійснення процедури закупівлі, тобто до моменту укладення відповідного договору. Рішення про присудження договору після його укладення може бути оскаржене об'єктом оскарження безпосередньо в судовому порядку. Рішення може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому

порядку протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель ProZorro.

Антимонопольний комітет України не пізніше 15 березня року, наступного за звітним бюджетним роком, оприлюднює на своєму офіційному вебсайті щорічний звіт про діяльність постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та узагальнену практику розгляду скарг. До обов'язків АМКУ належить також створення конкурентного середовища та захист конкуренції у сфері закупівель, зокрема розслідування незаконних домовленостей між учасниками торгів відповідно до норм Закону.

Судові органи можуть переглядати рішення щодо оскарження результатів торгів, винесених АМКУ, та є першою інстанцією для оскарження у випадках, коли процедура закупівель завершена і відповідний договір укладений.

У цьому контексті варта уваги також діяльність правоохоронних органів (Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція, органи прокуратури, Державне бюро розслідувань) [239, с. 178]. Національна поліція, відповідно до ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», виконує покладені на неї завдання, а саме провадить превентивну та профілактичну діяльність адміністративним правопорушенням та в межах своєї компетенції вживає заходів для їх усунення. Тому має змогу здійснювати інформаційно-аналітичну функцію щодо поділу надпорогових і допорогових значень процедур закупівель.

У ст. 9 КУпАП визначено, що адміністративна відповідальність за правопорушення настає в разі, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальну відповідальність. За кримінальним кодексом України правопорушення у сфері публічних закупівель можуть ідентифікувати за такими ознаками правопорушень: ст. 190 «Шахрайство», ст. 191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», ст. 212

«Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)», ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 366 «Службове підроблення», ст. 367 «Службова недбалість» [101].

Слід зауважити, що постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43 було затверджено Положення про Державну аудиторську службу України. Аналіз вказаного документа засвідчує, що повноваження та завдання Державної аудиторської служби України (далі – Служба) зазнали деяких змін порівняно з повноваженнями Державної фінансової інспекції України, а саме діяльність Служби стала більш орієнтованою на упередження порушень об'єкта контролю.

На сьогодні, відповідно до законодавства, Служба реалізує державний фінансовий контроль шляхом здійснення:

- 1) державного фінансового аудиту;
- 2) перевірки державних закупівель;
- 3) інспектування (ревізій);
- 4) моніторингу закупівель [252].

Детальний огляд завдань і процедур фінансового контролю наведено в таблиці 1.

### **Фінансовий контроль Аудиторської служби України у сфері публічних закупівель**

*Таблиця 1*

<b>Ознаки процедур фінансового контролю</b>	<b>Державний фінансовий аудит</b>	<b>Перевірка публічних закупівель</b>	<b>Інспектування (ревізія)</b>	<b>Моніторинг закупівель</b>
<b>Види процедур контролю та здійснення основних завдань Держаудитслужбою</b>	Перевірка та аналіз стану справ щодо законного та ефективного використання державних та/або комунальних	Документальна та фактична перевірка питань, які не можуть бути перевірені під час моніторингу процедури	Документальна та фактична перевірка установчих, фінансових, бухгалтерських (первинних і зведених) документів,	Аналіз дотримання замовником законодавства під час проведення процедури закупівлі, укладення

	коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю	закупівлі	статистичною, фінансовою та бюджетною звітністю, господарськими договорами, розпорядчими та іншими документами об'єкта контролю	договору про закупівлю. Перевірка здійснюється через систему ProZorro, на основі ризик-показників
<b>Строки проведення процедур контролю</b>	Строк проведення першого та другого етапу процесу аудиту становить не більш як 90 робочих днів	Перевірка становить не більш як 40 робочих днів з дня її початку, а в разі проведення моніторинг закупівель – 20 робочих днів	Планова протягом 30 робочих днів, за рішенням суду може бути продовжена на 15 робочих днів. Позапланова – 15 робочих днів, також може продовжена на 5 робочих днів	Моніторинг може здійснюватись протягом усієї процедури закупівлі, укладання та дії договору. Але не більше – 15 робочих днів
<b>Оформлення результатів процедур контролю</b>	Результати державного фінансового аудиту оформляється звітом. Результати обговорення та узгодження проект звіту-протокол узгодження. Коментарі до звіту є невід'ємною частиною звіту	Результати перевірок закупівель оформляються актом перевірки закупівель	Результати ревізії оформляються актом ревізії	Результати проведеного моніторингу оформляються посадова особа територіального органу ДАСУ та підписує висновок про результати моніторингу закупівлі

З'явилися нові функції здійснення контролю за:

- досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;
- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного й місцевих бюджетів.

Таким чином, нові розширені функції Служби більш орієнтовані на проведення аудиту підконтрольного об'єкта, тобто на упередження порушень.

Слід зауважити, що Служба, як і Державна фінансова інспекція України, керується у своїй діяльності Законом № 2939. Відповідно до вимог ст. 2-5 цього законодавчого акта, Служба здійснює державний фінансовий контроль в Україні [251].

Проведення Службою моніторингу закупівель визначено окремим порядком, який на сьогодні ще не затверджено [87].

На сьогодні, згідно з роз'ясненням О. Драпогуз, опублікованим на сайті Прозорро Інфобокс, підставами для проведення моніторингу можуть бути:

- дані автоматичних індикаторів ризиків;
- інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;
- повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення (порушень) законодавства;
- виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель;
- інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель відповідно до ст. 7 цього Закону [145].

Порядок здійснення моніторингу публічних закупівель. Рішення про початок моніторингу закупівлі приймає керівник/заступник керівника (або уповноважена керівником особа) територіального органу ДАСУ за наявності однієї або декількох підстав для цього.

Після початку моніторингу для аналізування даних, що свідчать про ознаки порушень, ДАСУ може використовувати такі джерела:

- інформація з ProZorro;
- інформація з єдиних державних реєстрів;
- інформація з баз даних, відкритих для доступу ДАСУ;
- дані органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, замовників і постачальників у процедурах закупівель, що можуть бути отримані територіальними органами ДАСУ.

Рішення про початок моніторингу оприлюднюється в ProZorro протягом двох робочих днів територіальним органом ДАСУ із зазначенням такої інформації:

- номер оголошення про проведення конкурентної процедури закупівлі;
- та/або номер повідомлення про намір укласти договір про закупівлю в разі застосування переговорної процедури закупівлі;
- опис підстав для здійснення моніторингу закупівлі.

Термін проведення моніторингу не може перевищувати 15 робочих днів з наступного робочого дня від дати оприлюднення рішення про початок моніторингу закупівлі в ProZorro. Під час моніторингу територіальний орган ДАСУ має право через систему ProZorro запитувати в замовника пояснення (інформацію, документи) щодо прийнятих рішень та/або вчинених дій чи бездіяльності, які є предметом дослідження в межах моніторингу процедури закупівлі. Протягом трьох робочих днів з дня оприлюднення запиту про надання пояснень Замовник повинен надати відповідні пояснення (інформацію, документи) в електронному вигляді через особистий кабінет на

майданчику. У межах цього терміну замовник має право з власної ініціативи надавати такі пояснення.

За результатами проведеного моніторингу посадова особа територіального органу ДАСУ складає та підписує висновок про результати моніторингу закупівлі (далі – висновок), що затверджується керівником/заступником керівника територіального органу ДАСУ. Форма висновку та порядок його заповнення визначаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Він оприлюднюється в ProZorro протягом трьох робочих днів з дня його складання.

У висновку обов'язково зазначають:

- 1) найменування замовника, місцезнаходження, код ЄДРПОУ;
- 2) назва предмета закупівлі із зазначенням коду за Єдиним закупівельним словником та очікувана вартість;
- 3) унікальний номер оголошення про проведення конкурентної процедури закупівлі, присвоєний електронною системою закупівель, та/або унікальний номер повідомлення про намір укласти договір про закупівлю в разі застосування переговорної процедури закупівлі;
- 4) опис порушень;
- 5) зобов'язання щодо їх усунення.

У висновку може бути зазначена додаткова інформація, визначена територіальним органом ДАСУ.

Якщо за результатами моніторингу закупівлі не виявлено порушень, у висновку зазначають інформацію про їх відсутність.

Якщо під час моніторингу, за результатами якого виявлено ознаки порушення, було відмінено тендер чи визнано його таким, що не відбувся, орган ДАСУ зазначає опис порушення без зобов'язання щодо усунення такого порушення.

Якщо за результатами моніторингу процедури закупівлі виявлено ознаки порушення законодавства, вжиття заходів щодо яких не належить до

компетенції органу ДАСУ, про це письмово інформують відповідні державні органи [125].

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Служба має такі повноваження (права):

1) перевіряти грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси й інші документи;

2) безперешкодного доступу в ході державного фінансового контролю на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать підприємствам, установам та організаціям, що контролюються;

3) залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців;

4) вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів і розрахунків;

5) під час проведення ревізій вилучати в підприємств, установ і організацій копії фінансово-господарських і бухгалтерських документів, які свідчать про порушення;

6) одержувати від Національного банку України та його установ, банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції та залишки коштів на рахунках об'єктів, що контролюються;

7) одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб об'єктів, що контролюються, письмові пояснення;

8) пред'являти керівникам та іншим особам підприємств, установ та організацій, що контролюються, обов'язкові до виконання вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства;

9) порушувати перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених з порушенням законодавства, у судовому порядку стягувати в дохід держави кошти, отримані

підконтрольними установами за незаконними договорами, без установлених законом підстав і з порушенням законодавства;

10) накладати на керівників та інших службових осіб підконтрольних установ адміністративні стягнення;

11) звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених порушень;

12) проводити на підприємствах, в установах та організаціях зустрічні звірки;

13) у разі виявлення збитків, завданих державі чи підприємству, установі, організації, що контролюється, визначати їх розмір у встановленому законодавством порядку;

14) ініціювати проведення перевірок робочими групами центральних органів виконавчої влади [214];

15) порушувати перед керівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у допущених порушеннях.

Пропонуємо більш докладно розглянути види державного фінансового контролю та з'ясувати підстави, повноваження, порядок проведення кожного з його видів.

Як вже було зазначено, одним з видів державного фінансового контролю є інспектування. Інспектування Служба проводить у формі ревізій, під час яких остання керується Порядком проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550.

Ревізії поділяються на [41]:

– планові – проводяться відповідно до планів проведення заходів державного фінансового контролю;

– позапланові – проводяться за наявності підстав, визначених ст. 11 Закону № 2939 за рішенням суду.

Для початку проведення ревізії працівник Служби повинен надати керівнику підконтрольної установи такі документи:

– у разі проведення планової ревізії – направлення на проведення ревізії;

– у разі проведення позапланової ревізії – копію рішення суду про дозвіл на проведення позапланової ревізії.

Відповідно до законодавства ревізію проводять шляхом документальної та фактичної перевірки.

Документальна перевірка полягає в перевірці установчих, фінансових, бухгалтерських документів, статистичної, фінансової та бюджетної звітності, господарських договорів, розпорядчих та інших документів.

Фактична перевірка полягає в перевірці наявності грошових сум, цінних паперів, бланків суворої звітності, оборотних і необоротних активів, інших матеріальних і нематеріальних цінностей.

За результатами планової ревізії керівнику об'єкта контролю направляють обов'язкову для виконання вимогу про усунення виявлених ревізією порушень. Керівник об'єкта контролю у встановлений у вимозі строк повинен забезпечити усунення виявлених у ході ревізії порушень, про що інформують відповідний орган Служби.

Контроль у сфері державних закупівель під час процедури перевірки закупівель спрямований на документальний і фактичний аналіз дотримання підконтрольними установами законодавства про закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель. Вітчизняні науковці та практики перевірку закупівель відносять до контролю постфактум, адже саме він вирізняється поглибленим вивченням усіх сторін фінансової діяльності, дозволяє виявити недоліки попереднього й поточного контролів [250].

Перевірку закупівель у замовників проводять за місцезнаходженням юридичної особи, яку перевіряють, чи за місцем розташування об'єкта права власності, щодо якого проводять перевірку, і полягає в документальному та фактичному аналізі дотримання замовником законодавства про закупівлі. Результати перевірки закупівель викладають в акті перевірки закупівель [38].

Державний фінансовий контроль у сфері державних закупівель під час процедури моніторингу закупівель спрямований на аналіз дотримання замовником законодавства у сфері державних закупівель на всіх стадіях процедури закупівлі шляхом систематичного спостереження та аналізу інформації за допомогою електронної системи закупівель. На противагу перевірки закупівель, моніторинг здійснюється за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю та є інструментом попереднього та поточного контролю. Ефективність саме превентивних, а не подальших контрольних дій є безперечною, з огляду на що одним з перспективних напрямів удосконалення фінансового контролю за функціонуванням системи державних закупівель є підвищення дієвості саме поточного контролю з боку Державної аудиторської служби України.

Упродовж 2018 року Держаудитслужба, її міжрегіональні територіальні органи дослідили питання закупівель під час проведення 858 заходів державного фінансового контролю (ревізій та аудитів) і встановили процедурні порушення у сфері закупівель на загальну суму 22 млрд грн.

За результатами таких заходів державного фінансового контролю складено та направлено до суду 333 протоколи за ст. 164-14 КУпАП за порушення законодавства у сфері закупівель. Також Держаудитслужба в межах повноважень реалізовувала покладені на неї завдання у сфері контролю закупівель шляхом аналізу документів, розміщених в інформаційно-телекомунікаційній системі Prozorro, та інформації, наданої замовниками на запити Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів.

За результатами відповідного аналізу попереджено порушень у сфері закупівель за понад 2,4 тис. процедурами закупівель на загальну суму 21,3 млрд грн, а саме: відмінено процедури закупівель на суму 20,1 млрд грн та розірвано укладені договори на загальну суму 1,2 млрд гривень [184].

Державна аудиторська служба України протягом 2019 року продовжувала реалізовувати власні повноваження в частині комплексного контролю за ефективністю та законністю використання державних фінансів. Загалом за звітний рік здійснено понад 10,7 тис. заходів державного фінансового контролю, у тому числі [232]:

- моніторинг закупівель – 8762 заходів (81,7 %);
- ревізії та перевірки – 1510 заходів (14,08 %);
- державні фінансові аудити – 449 заходів (4,19 %).

Такі заходи пов'язані з контролем і дослідженням понад 1342,8 млрд грн фінансових та матеріальних ресурсів, зокрема: моніторингом закупівель – 82,5 млрд грн; ревізіями та перевітками – 895,2 млрд грн; державними фінансовими аудитами – 365,1 млрд грн [90].

За результатами моніторингу закупівель, проведеними органами аудиторської служби, встановлено порушень законодавства у сфері державних закупівель на загальну суму 71,8 млрд грн (очікувана вартість закупівлі або вартість договору), а також попереджено відповідних порушень шляхом відміни торгів та розірвання договорів загалом на 16,8 млрд грн. Протягом 2019 року моніторингом охоплено понад 8,7 тис. закупівель вартістю 82,5 млрд грн, що становить 20 % від вартості завершених конкурентних торгів за даними електронної системи закупівель; встановлено порушень щодо 8,2 тис. закупівель вартістю 71,8 млрд грн або 93 % від загальної кількості процедур, охоплених моніторингом. У контрольному середовищі виокремлюють поняття «ефективності», що зводиться до співвідношення результату або ефекту будь-якої діяльності й витрат, пов'язаних з її виконанням [244].

Так, ефективність контролю органами Державної аудиторської служби України за результативними показниками 2019 року полягає в попередженні порушень за закупівлями загальною вартістю майже 16,8 млрд грн (або 23 % від вартості закупівель, проведених з порушенням законодавства), з них: фактично відмінено 2,6 тис. закупівель вартістю 14,6 млрд грн; розірвано 0,9 тис. договорів на суму 2,2 млрд грн.

Протягом 2020 року здійснено моніторинг 9,7 тис. процедур закупівель, яким охоплено понад 178,1 млрд грн, з яких центральний апарат Держаудитслужби здійснив моніторинг 1,2 тис. закупівель на суму майже 63,6 млрд грн, офіси Держаудитслужби та їх управління в областях – 8,4 тис. закупівель на суму понад 114,6 млрд грн. За результатами моніторингу 8,7 тис. процедур закупівель встановлено порушень законодавства у сфері закупівель на загальну суму 148,7 млрд грн (очікувана вартість закупівлі або вартість договору). Здебільшого (5,4 тис. закупівель) замовники допустили порушення законодавства, які мали вплив на результати закупівель, передусім через неправомірні рішення під час розгляду тендерних пропозицій, укладення договорів про закупівлю і внесення до них змін, а також застосування переговорних процедур закупівель.

Попереджено укладання договорів та/або здійснення витрат коштів за процедурами закупівель, проведеними з порушенням законодавства, на загальну суму 13,4 млрд грн, зокрема: шляхом відміни торгів майже на 10,5 млрд грн, розірвання договорів – на 2,9 млрд грн.

У звітному періоді за результатами моніторингу закупівель складено 788 протоколів за ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (центральный апарат Держаудитслужби – 50, офіси Держаудитслужби та їх управління в областях – 738), за якими у 313 випадках прийнято рішення про накладення адміністративних стягнень на загальну суму 946,9 тис. грн [185].

Види виявлених порушень (зважаючи, що під час одного заходу здебільшого виявляли декілька порушень) розподілені так:

– порушення під час розгляду, відхилення замовником тендерних пропозицій і неправомірне обрання переговорної процедури: 2018 рік – 31,1 %; 2019 рік – 30,9 %; 2020 рік – 47,8 %;

– недотримання порядку складання форм документів та оприлюднення інформації про закупівлю: 2018 рік – 38,7 %; 2019 рік – 28,9 %; 2020 рік – 36,5 %;

– порушення під час складання тендерної документації та внесення змін до неї: 2018 рік – 9,7 %; 2019 рік – 23,7 %; 2020 рік – 38,1 %;

– інші порушення законодавства у сфері закупівель: 2018 рік – 12,9 %; 2019 рік – 16,5 %; 2020 рік – 29,6 %;

– неправомірне застосування переговорної процедури: 2020 рік – 10,1 %;

– порушення в частині укладання договору про закупівлю та внесення до нього змін: 2020 рік – 8,8 %.

Під час проведення контрольних процедур для об'єктивної оцінки результативності контрольних дій, що проводяться органами державного фінансового контролю, не слід обмежуватися лише кількістю проведених перевірок, охоплених контролем об'єктів, кількістю ухвалених за матеріалами перевірок рішень. Оцінка результативності контрольних дій пов'язана з виявленням та обліком показників, що характеризують витрати, пов'язані зі здійсненням контролю. Вони враховують кількість працівників, що готують матеріали з органу, який перевіряють, і кількість перевіряючих [191]. У частині подальшої реалізації результатів заходів державного фінансового контролю за результатами моніторингу закупівель складено 539 протоколів за ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за якими у 43 випадках прийнято рішення про накладення адміністративних стягнень на загальну суму 523,6 тис. грн.

Таким чином, відсоток за результатами опрацювання інформації в електронній системі закупівель становив 98,4 %. З огляду на низку колізій, виявлених під час проведення процедур перевірок і моніторингу закупівель,

Державна аудиторська служба України надала низку пропозицій, зокрема щодо: розширення повноважень органів державного фінансового контролю, що сприятиме усуненню порушень законодавства у сфері державних закупівель. Зокрема, ідеться про: збільшення до 16 кількості видів порушень у сфері закупівель, за які передбачено адміністративну відповідальність; встановлення диференційованої відповідальності у вигляді штрафу від 100 до 10 000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян; збільшення строку накладення адміністративного стягнення до шести місяців з дня виявлення порушень; наділення органу державного фінансового контролю повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення (до таких порушень законодавець відніс ті, що не становлять значної суспільної небезпеки та передбачають штраф у розмірі від 100 до 200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян); положення стосовно того, що відповідно до норм законодавства у сфері державних закупівель уповноважена особа вносить до електронної системи закупівель персональні дані, надає згоду на їх обробку та оновлює такі дані в разі їх зміни, що має вирішити проблемне питання щодо доступу працівників Держаудитслужби до персональних даних, необхідних для складання протоколів. За внесення недостовірних персональних даних та їх неоновлення передбачено накладення штрафу від 1500 до 3000 неоподаткованих мінімумів (від 25,5 до 51,0 тис. грн) [199; 204].

Про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 163<sup>12</sup>, 164<sup>2</sup>, 164<sup>12</sup>, 164<sup>14</sup> КУпАП, уповноважена посадова особа органу державного фінансового контролю складає протокол про адміністративне правопорушення за встановленою формою.

У разі необхідності припинення адміністративного правопорушення чи виявлення особи, з вини якої його вчинено, уповноважена посадова особа органу державного фінансового контролю викликає працівників Національної поліції України, які вживають заходи, спрямовані на усунення протиправних дій, та сприяють органам державного фінансового контролю у виконанні їх обов'язків [34].

Від імені органів державного фінансового контролю протоколи мають право складати уповноважені на те посадові особи Держаудитслужби та її міжрегіональних територіальних органів.

У разі вчинення адміністративного правопорушення кількома особами протокол складають стосовно кожної з таких осіб. У разі вчинення однією особою кількох адміністративних правопорушень протоколи складають щодо кожного з учинених правопорушень.

Протокол складають у двох примірниках, які підписують посадова особа, що склала такий протокол, та особа, яку притягують до адміністративної відповідальності. Якщо остання відмовляється підписати протокол, до протоколу вносять відповідний запис.

Один примірник протоколу залишають в органі державного фінансового контролю, другий – під розписку вручають особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Під час складання протоколу особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, роз'яснюють її права, передбачені ст. 268 КУпАП та ст. 63 Конституції України, про що роблять відмітку в протоколі.

Бланк протоколу заповнюють розбірливим почерком кульковою ручкою синього, фіолетового або чорного кольору чи друкарським способом. Підчистки та виправлення не допускаються. У незаповнених графах проставляють прочерк. Внесення до протоколу додаткових записів після його підписання не допускається.

Зміст протоколу повинен відповідати вимогам, викладеним у ст. 256 КУпАП. Особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, має право дати пояснення та висловити зауваження щодо змісту протоколу, а також письмово викласти мотиви своєї відмови від підписання документа. Власноруч викладені цією особою пояснення та зауваження додають до протоколу, про що в ньому роблять відповідний запис із зазначенням кількості аркушів, на яких подано такі пояснення та/або зауваження.

Не пізніше наступного дня після складання протокол реєструють у журналі обліку матеріалів у справах про адміністративні правопорушення за ст. 164<sup>2</sup>, ч. 3–7 ст. 166<sup>6</sup> КУпАП чи в журналі обліку протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 163<sup>12</sup>, 164<sup>12</sup> і 164<sup>14</sup> КУпАП та результатів їх розгляду та долучають до матеріалів справи про вчинене адміністративне правопорушення. У зазначених журналах, які повинні бути прошнуровані та скріплені гербовою печаткою органу державного фінансового контролю, мати пронумеровані сторінки, також фіксують відомості про результати розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Належним чином оформлені протокол та інші матеріали справи надсилають органу, уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення в триденний строк з дня підписання (відмови від підписання) протоколу особою, яку притягують до адміністративної відповідальності.

### **1.3. Правові засади запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель**

До чинників, що негативно позначаються на загальну ситуацію в Україні, належить злочинність, яка означена суспільно небезпечними наслідками. Не можна однозначно підтримувати позицію про те, що органи державної влади й управління зволікають з розв'язанням цієї проблеми. Відбуваються поступові, доволі часто недосконалі, без урахування вимог практики, вдосконалення та заміна законодавства з метою регулювання нових за змістом соціальних, економічних та інших аспектів розвитку українського суспільства й держави. Відсутність на загальнодержавному рівні Концепції протидії злочинності, а на її основі програми профілактики і протидії правопорушенням значною мірою перешкоджає використанню вже сформованих правових засад протидії. Ці та інші аспекти протидії адміністративним правопорушенням стали предметом нашого дослідження.

Теорія та практика протидії вчиненню адміністративних правопорушень в Україні за роки незалежності не досягла так званого консенсусу. Головні завдання в частині боротьби з правопорушеннями, зокрема з адміністративними, залишаються поки що нереалізованими, хоча на початку 90-х років минулого століття передбачали створити вітчизняну систему запобігання вчиненню правопорушень. Цього вимагали нові умови розвитку українського суспільства й держави. Сьогодні ці завдання залишаються актуальними.

Водночас непродумані, здебільшого популістські за змістом реформи, особливо в правоохоронній сфері, сприяли зростанню кількості правопорушень за видовою, якісною та кількісною ознаками. Пропозиції вчених і практиків щодо профілактики правопорушень і запобігання їм майже не набули законодавчого закріплення (наприклад, відсутність Закону України «Про профілактику правопорушень»).

Певною мірою наближеними до розв'язання частини цієї проблеми є нормативні акти, що спрямовані на боротьбу з корупцією і передбачають обмеження та засоби контролю суб'єктів корупційних правопорушень. Конституція України зобов'язує органи державної влади й управління, а також громадян протидіяти правопорушенням, які можуть бути вчинені або вчиняються [240, с. 153].

На думку першого прем'єр-міністра Сінгапуру LEE KUAN YEW, «Закони проти корупції мають бути суворі, щоб хабарник втратив набагато більше, ніж отримав у результаті сумнівної угоди. Дві-три великі риби, спіймані на гачок, слугуватимуть для інших гарним прикладом».

Так, ст. 60 Конституції України закріпила положення про те, що «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази». Інструментом протидії вчиненню правопорушень є обов'язок громадян сплачувати податки і збори в порядку та в розмірах, встановлених законом (ст. 67). Основні засади національного судочинства (ст. 129) містять елементи протидії правопорушенням з боку учасників судового процесу.

Застосовуючи нагляд за дотриманням законів, органи прокуратури покликані протидіяти та запобігати їх порушенням (ст. 121) [91].

Наведений перелік статей Конституції України характеризує лише незначну кількість правоохоронних органів, які зобов'язані запобігати та протидіяти вчиненню правопорушень. Правові засади протидії правопорушенням закріплено в Законі України «Про запобігання корупції» [174].

Протидія правопорушенням в умовах їх постійного зростання та посилення суспільної небезпеки свідчить про наявність як об'єктивних, так і суб'єктивних закономірностей, що негативно впливають на суспільну мораль і поведінку людей. Висновок щодо об'єктивного зростання кількості правопорушень є дискусійним. Не можна брати за основу об'єктивну неможливість і нездатність побороти злочинність.

Злочинність як сукупність учинених правопорушень можна призупинити, локалізувати, нейтралізувати, попередити, тобто їй необхідно протидіяти. Зміст протидії вчиненню адміністративних правопорушень з урахуванням напрацювань науковців можна пояснювати в широкому та вузькому значенні.

В основі широкого аспекту протидії вчиненню адміністративних правопорушень – сукупність соціальних умов, які існували як у минулому, так і сьогодні, що, з одного боку, впливають на зменшення адміністративної деліктності, з іншого – навпаки, стимулюють її зростання. Вивчення та пояснення факторів, умов і причин, що впливають на вчинення адміністративних правопорушень, пізнання особливостей особи правопорушника та механізму його протиправної поведінки слід вважати основою для протидії, особливо в частині профілактики правопорушень.

Вузьке розуміння протидії вчиненню адміністративних правопорушень значною мірою спирається на застосування обмежень запобіжних заходів та адміністративних покарань, передбачених чинним законодавством.

Так, чинне законодавство України в боротьбі з корупцією у сфері державних закупівель передбачає низку заходів, що визначені Законом України «Про запобігання корупції».

Корупція в контексті державної закупівлі фактично полягає в шахрайстві осіб, які займаються закупівельним процесом. Це призводить до економічних збитків, які завдають державі учасники процесу закупівель. Зазвичай існує певна форма таємної змови між покупцем і продавцем. Відповідальні особи замовника вимагають або змушені «користуватися послугами» учасників торгів для прийняття рішень про присудження контрактів на їх користь. Це – засіб протизаконного впливу на прийняття рішень і виконавчі процеси. Ці процеси за характером можуть бути правові, управлінські та економічні. В Україні необхідно забезпечити дотримання законодавства та державних інтересів усіма учасниками під час виконання повноважень і надання державних послуг, включаючи державні закупівлі. Адже корупція, крім деморалізуючих наслідків у сфері державних закупівель, призводить до надмірних витрат, неефективності й викривлення конкурентного середовища, суттєво впливаючи на основні функції держави і суспільства, зокрема на економічний розвиток. Це питання не лише господарського права, а й морально-етичних цінностей, що визначаються історією і традиціями громадського об'єднання. Будь-які невідповідні вияви впливу на процес державних закупівель, на думку автора, слід рішуче й суворо засуджувати.

До конкретних видів порушень можна віднести:

- створення такого складу учасників, який дає змогу уникати застосування процедур торгів поза певними обмеженнями і, натомість, використовувати більш спрощені процедури, включаючи пряме укладання договорів або закупівлю в одного виконавця;

- розроблення технічних умов або технічних завдань з метою сприяння продажу певного продукту чи послуги або недопущення до участі в торгах потенційних учасників;

– висунення таких критеріїв оцінки тендерних (цінових) пропозицій, що абсолютно не відповідають вимогам фактичної закупівлі та, безперечно, є дискримінаційними щодо певних постачальників;

– зловживання процедурами «закритих» тендерів, зокрема такими, як торги з обмеженою участю, запит цінових пропозицій (котирувань) або закупівлею в одного виконавця;

– розробка заходів щодо укладення контрактів з очевидним наміром сприяння певному постачальнику;

– прийняття до розгляду від учасників торгів недостовірної інформації чи тендерної (цінної) пропозиції, підготовленої з порушенням установлених вимог;

– маніпулювання процесом прийняття рішень у межах роботи тендерного комітету. Боротьба з корупцією в системі закупівель як у державному, так і в комерційному секторах економіки неможлива без комплексного підходу до розв'язання цієї складної проблеми. Міжнародною практикою опрацьовано чотири основних підходи, які на практиці підтвердили свою дієвість: психологічні методи, технічні методи, регламентація процесів, репресивні засоби [228, с. 145].

Перелік заходів, спрямованих на протидію правопорушенням, традиційно розглядають на загальнодержавному, регіональному рівнях з використанням за потреби спеціального попередження (у макро- та мікрогрупах, колективах). Загальнодержавний рівень протидії адміністративним правопорушенням повинен бути комплексним, об'єднувати можливості органів державної влади й управління в частині застосування запобіжних заходів, спрямованих на протидію адміністративним правопорушенням. Кожен з проведених на загальнодержавному рівні заходів протидії правопорушенням має впливати і, безперечно, позитивно впливає на нейтралізацію, блокування протиправної поведінки громадян. Регіональний рівень протидії адміністративним правопорушенням певною мірою поєднаний зі спеціальними

профілактичними заходами, спрямованими на усунення умов і причин, що впливають на вчинення протиправних дій.

Для прикладу наведемо рішення Івано-Франківської обласної ради від 24 березня 2011 р. № 77-4/2011 «Про регіональну цільову програму профілактики злочинності на 2011–2015 рр.».

За змістом вказана регіональна цільова програма профілактики злочинності передбачає заходи, які з урахуванням їх реалізації мають перспективу щодо протидії злочинності. Водночас заходи профілактики адміністративних правопорушень у цьому документі не передбачені, що свідчить про її «вузьку» спрямованість і призначення.

Узагальнені висновки щодо правових засад протидії адміністративним правопорушенням з урахуванням їх комплексного змісту (заходи профілактики, адміністративно-запобіжні заходи) свідчать про:

- 1) необхідність виявлення причин та умов, як загальних, так і конкретних, що впливають на вчинення адміністративних правопорушень;
- 2) доцільність збирання інформації щодо громадян, які схильні до вчинення протиправних дій чи бездіяльності, а також про вчинені, але не виявлені (латентні) адміністративні правопорушення, з метою проведення із суб'єктами, що їх вчинили, заходів профілактичного та адміністративно-запобіжного впливу;
- 3) потребу у внесенні пропозицій щодо вдосконалення, заміни змісту статей чи нормативних актів, застосування яких у частині протидії адміністративним правопорушенням є малоефективним.

### **Висновки до розділу 1**

Запропоновано авторське визначення поняття «адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель», яким визнано вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю щодо порушення порядку державних закупівель, наслідком якого є накладення на винних осіб

у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф.

Встановлено ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, а саме: є наслідком учинення особою адміністративного правопорушення; їй притаманний публічний обов'язковий характер; слугує однією із форм адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок реалізації; має позитивне значення, що полягає в охороні суспільних відносин.

Зауважено, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель як об'єкт дослідження потребує встановлення методології, яка передбачає застосування методологічного плюралізму, що полягає у використанні різноманітних методів наукового пізнання. Лише за таких умов отримані теоретичні знання будуть відповідати соціально-правовій реальності та можуть бути використані під час визначення науково обґрунтованих пропозицій, рекомендацій та ідей у напрямі вдосконалення чинного законодавства.

Проаналізовано особливості змісту адміністративно-правового забезпечення державних закупівель, що базуються на організаційно-правових засадах, складаються з декількох взаємопов'язаних між собою елементів, а їх функціонування підпорядковується досягненню єдиної мети – задоволенню державних інтересів.

Сформульовано висновок про те, що державна закупівельна діяльність є різновидом управлінської діяльності, якій притаманні спеціальні риси, що зумовлюють її специфіку та самостійність, предмет, коло галузевих відносин, джерела, функції та принципи.

З'ясовано, що фінансовий контроль Державної аудиторської служби України полягає у здійсненні: державного фінансового аудиту; перевірки державних закупівель; інспектування (ревізій); моніторингу закупівель.

Встановлено, що перевірка державних закупівель полягає в перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного й ефективного використання

державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Доведено, що правові засади протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель з урахуванням їх комплексного змісту (заходи профілактики, адміністративно-запобіжні заходи) свідчать про:

1) необхідність виявлення причин та умов, як загальних, так і конкретних, що впливають на вчинення адміністративних правопорушень;

2) доцільність збирання інформації щодо громадян, які схильні до вчинення протиправних дій чи бездіяльності, а також про вчинені, але не виявлені (латентні) адміністративні правопорушення, з метою проведення із суб'єктами, що їх учинили, заходів профілактичного й адміністративно-запобіжного впливу;

3) потребу у внесенні пропозицій щодо вдосконалення, заміни змісту статей чи нормативних актів, застосування яких у частині протидії адміністративним правопорушенням є малоефективним.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ, ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

#### 2.1. Адміністративні процедури розміщення замовлення у сфері державних закупівель

Протягом останніх п'яти років в Україні спостерігається значне вдосконалення нормативно-правової бази у сфері державних закупівель. По-перше, впровадження електронної системи закупівель збільшує прозорість процедури проведення торгів завдяки вільному контролю з боку громадськості й бізнесу та дозволяє заощаджувати бюджетні кошти. По-друге, спрощення процедури державних закупівель є важливим кроком у наближенні вітчизняного законодавства і ділової практики до рівня країн ЄС. Однак аналіз сучасного стану системи державних закупівель засвідчує наявність низки проблем, що перешкоджають створенню в Україні ліберального економічного середовища, необхідного для підвищення ефективності державного сектору [7, с. 62].

У сучасних умовах негативними тенденціями розвитку державних закупівель в Україні є такі:

- 1) 77 % тендерів здійснюються на неконкурентній основі через механізм прямих переговорів;
- 2) у 84,3 % конкурентних торгів беруть участь не більше 3 %;
- 3) у 43% випадків відхилення пропозицій учасників не вказують причину, що слід розцінювати як дискримінацію;
- 4) відсоток економії бюджетних коштів становить 2,8 % від очікуваної вартості торгів та щороку знижується [186].

Унаслідок низької конкуренції (або її відсутності) щорічне збільшення вартості державних торгів супроводжується зменшенням обсягу заощаджених коштів [109, с. 83]. Для розв'язання цієї проблеми 19 серпня

2019 року ВР України ухвалила проєкт Закону про внесення змін до основоположного Закону «Про публічні закупівлі». Мета законопроєкту – забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання виявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Ключові зміни передбачено за такими напрямками:

а) зниження порогів для закупівель товарів та послуг з 200 тис. грн до 50 тис. грн, тобто введення обов'язкової процедури конкурентних торгів у діапазоні вартості 50–200 тис. грн;

б) запровадження терміна «аномально низька ціна»;

в) заміна колективної відповідальності за результати закупівель на індивідуальну відповідальність уповноважених осіб з боку замовника [174].

На нашу думку, наведені вище умови є необхідними, але не достатніми для підвищення економічної ефективності державних закупівель. Зокрема, законопроєктом передбачено зниження порогової вартості лише для закупівлі товарів і послуг, однак порогові значення для робіт залишатимуться незмінними. Для обґрунтування необхідності зниження порогу для закупівлі робіт слід звернути увагу на деякі специфічні риси допорогових закупівель:

а) проведення відкритого конкурсу для допорогових закупівель не є обов'язковим; б) конкурентна процедура торгів для допорогової закупівлі може проводитися навіть у разі, якщо заявку на участь надає лише один учасник [142, с. 126; 261].

Аномально низька ціна тендерної пропозиції – ціна (приведена ціна) найбільш економічно вигідної пропозиції за результатами аукціону:

– менша на 40 або більше відсотків від середньоарифметичного значення ціни/приведеної ціни тендерних пропозицій інших учасників на початковому етапі аукціону;

– менша на 30 або більше відсотків від наступної ціни/приведеної ціни тендерної пропозиції за результатами проведеного електронного аукціону [179].

Учасник процедури закупівель, який надав пропозицію з аномально низькою ціною, протягом одного робочого дня з дня визначення пропозиції повинен надати об'єктивне обґрунтування щодо вартості товарів, робіт і послуг, зазначених у пропозиції. Обґрунтування аномально низької ціни не має встановленої форми та має на меті:

– підтвердити застосування технологічного процесу виробництва товарів, порядку надання послуг чи технології будівництва, завдяки яким було досягнуто економії;

– підтвердити умови, за яких учасник може надати спеціальну знижку;

– підтвердити (за наявності) отриману державну допомогу згідно із законодавством.

Також, відповідно до прикінцевих положень нового Закону, замовник може утворювати та проводити процедури закупівлі через тендерний комітет до 1 січня 2022 року. Потім організація діяльності та функції проведення всіх закупівель покладається на уповноважену особу (табл. 2).

### Організація закупівельної діяльності

Таблиця 2

Уповноважений орган	Які повноваження?	Як призначається?	Чим керується?
Уповноважена особа у сфері публічних закупівель	З 19 квітня 2020 року проводить спрощені закупівлі та процедури до 50,0 тис. грн. З 01 січня 2022 року буде проводити всі закупівлі. Уповноважена особа несе відповідальність згідно із законодавством	1. Введення до штатного розпису окремої посади. 2. За трудовим контрактом (угодою)	Наказ Міністерства економіки від 08.06.2021 № 40 «Про затвердження Примірного положення про уповноважену особу»

Центральна закупівельна організація	Набуває всіх прав та обов'язків замовників, що визначені Законом, проводить усі закупівлі та несе відповідальність згідно із законодавством	1. Постановою Кабінету Міністрів України зобов'язано закуповувати через ЦЗО певних замовників та/або визначений перелік товарів та/або послуг (безоплатно). 2. За власним бажанням замовник передає свій план закупівлі ЦЗО (платно)	1. Постанова КМУ від 27.12.2018 № 1216 «Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій» 2. Розпорядження КМУ від 25.09.2019 № 846-р «Про визначення державної установи “Професійні закупівлі” централізованою закупівельною організацією». 3. Розпорядження КМУ від 27.12.2019 № 1407-р «Перелік замовників і товарів, закупівля яких здійснюється через ЦЗО»
Тендерний комітет	Проводить усі закупівлі до 01.01.2022. Групова відповідальність за правопорушення закупівель, згідно із законодавством	Призначається наказом або іншим розпорядчим документом керівника замовника, зі складу службових осіб, передбачених штатною структурою, у кількості не менше 5 осіб	Наказ Мінекономіки від 07.12.2020 № 2546 «Примірне положення про тендерний комітет»

Розглянемо більш докладно функції організації проведення процедур закупівлі/спрощеної закупівлі уповноваженою особою, зокрема:

- планування закупівлі та формування річного плану закупівель в електронній системі закупівель – здійснення вибору процедури закупівлі;
- проведення процедури закупівлі (спрощеної закупівлі), забезпечення рівних умов для всіх учасників;
- об'єктивний і чесний вибір переможця процедури закупівлі (спрощеної закупівлі);

- забезпечення складання, затвердження та зберігання відповідних документів з питань публічних закупівель, визначених Законом;
- оприлюднення в електронній системі закупівель інформації, необхідної для виконання Закону України «Про публічні закупівлі».

З 1 січня 2022 року на уповноважену особу покладається обов'язок діяльності з організації та проведення всіх процедур публічних закупівель. Рішення уповноваженої особи оформлюються протоколом із зазначенням дати прийняття рішення, який нею засвідчується. Уповноважена особа є головою робочої групи та організовує за прийняті нею рішення відповідно до законів України. Робоча група є дорадчим органом, що не несе відповідальності. З огляду на те, що уповноважені особи несуть персональну адміністративну відповідальність за прийняті ними рішення відповідно до ст. 164-64 КУпАП.

Службовій особі, на яку буде покладено функцію уповноваженої особи у сфері публічних закупівель, необхідно підтвердити базовий рівень знань у вказаній сфері. Для цього необхідно безкоштовно пройти тестування на сайті Уповноваженого органу (Мінекономіки). Таке тестування можливе лише після затвердження відповідного Порядку й технічної підтримки, проте наразі цей Порядок відсутній.

Учені, експерти, державні контролери цілком слушно визнають пріоритетність нормативно-правового забезпечення державних закупівель, адже розв'язання інших проблем фінансового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного й іншого забезпечення безпосередньо залежить від правового підґрунтя. Як уже було зазначено в підрозділі 1.3, правовий порядок в Україні, відповідно до ст. 19 Конституції України, ґрунтується на правових засадах, згідно з якими «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [91].

З огляду на цю конституційну норму, реалізація державної політики в будь-якій сфері діяльності держави, зокрема у сфері закупівель та боротьби з корупцією, має здійснюватися саме через правове регулювання, що ґрунтується виключно на правових засадах, установлених законодавством України. І навпаки, якщо норми законів матимуть декларативний характер, їх положення міститимуть некоректні терміни й поняття, не матимуть системних, комплексних, чітких та однозначних юридичних дефініцій, то це лише створюватиме дискрецію для суб'єктів владних повноважень і даватиме можливість на власний розсуд приймати управлінські рішення. Чим масштабнішими, повнішими, чіткішими та зрозумілішими будуть правові норми, тим дієвішим та ефективнішим буде їх результат [235].

Удосконалення нормативно-правового механізму проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за публічні кошти має бути одним з ключових елементів підвищення ефективності публічної служби, базуватися на засадах добросовісної конкуренції серед учасників, недискримінації, об'єктивності й неупередженості під час оцінки їх пропозицій як учасників торгів, максимальної економії й ефективності, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель. Однак аналіз нормативно-правового регулювання сфери державних закупівель, проведений фахівцями, засвідчує існування низки правових прогалин, які підлягають невідкладному законодавчому врегулюванню з метою покращення функціонування системи державних закупівель, її ефективності та прозорості [182].

Для спрощення процедури підготовки тендерної документації в електронній системі Прозорро як для замовників, так і постачальників, пропонуємо використати позитивний європейський досвід на прикладі Фінляндії. Як член Європейського Союзу ця країна використовує єдиний європейський закупівельний документ у закупівлях, що перевищують поріг ЄС.

Відповідно до ст. 16, 17 Закону України «Про публічні закупівлі», замовник вимагає від учасників процедури закупівлі подання ними

документально підтвердженої інформації про їх відповідність кваліфікаційним критеріям, а саме:

- 1) наявність в учасника процедури закупівлі обладнання, матеріально-технічної бази й технологій;
- 2) наявність в учасника процедури закупівлі працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;
- 3) наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного (аналогічних) за предметом закупівлі договору (договорів);
- 4) наявність фінансової спроможності, яка підтверджується фінансовою звітністю.

Подання підтвердження кваліфікаційних критеріїв у вигляді сканованих ксерокопії та завірення документів потребує чимало часу й витратних матеріалів. Тому для спрощення процедури, прозорості та зручності доцільно використовувати в системі ProZorro форму єдиної закупівельної декларації у сфері публічних закупівель з накладанням цифрового електронного підпису уповноваженої особи у сфері публічних закупівель або центральної закупівельної організації.

Така форма самодекларації в процедурах державних закупівель має містити перелік із зазначенням одного або декількох кваліфікаційних критеріїв та вимог до товарів, робіт і послуг:

– інформацію про необхідні технічні, якісні й кількісні характеристики предмета закупівлі, зокрема відповідну технічну специфікацію (за потреби – плани, креслення, малюнки чи опис предмета закупівлі), про маркування, протоколи випробувань або сертифікати, що підтверджують відповідність предмета закупівлі встановленим замовником вимогам (за потреби);

– кількість товару та місце його поставки; місце, де повинні бути виконані роботи чи надані послуги, їх обсяги;

– строки поставки товарів, виконання робіт, надання послуг;

– проект договору про закупівлю з обов'язковим зазначенням порядку змін його умов;

– опис окремої частини або частин предмета закупівлі (лота), щодо яких можуть бути подані тендерні пропозиції, у разі якщо учасникам дозволено подати тендерні пропозиції стосовно частини предмета закупівлі (лота);

– валюта, у якій повинна бути зазначена ціна тендерної пропозиції; мова (мови), якою (якими) повинні бути складені тендерні пропозиції; кінцевий строк подання тендерних пропозицій;

– розмір та умови надання забезпечення тендерних пропозицій (якщо замовник вимагає його надати);

– розмір, вид, строк та умови надання, повернення та неповернення забезпечення виконання договору про закупівлю (якщо замовник вимагає таке забезпечення надати);

– прізвище, ім'я та по батькові, посада й електронна адреса однієї чи кількох посадових осіб замовника, уповноважених здійснювати зв'язок з учасниками.

Переможці відповідно до законодавства повинні фактично підтверджувати відсутність заборгованості (довідкою з податкової) та несудимість (довідкою МВС України).

До корупційних ризиків законодавства з питань державних закупівель, які підлягають вилученню, передусім необхідно віднести дискреційні повноваження. Інакше кажучи, чинне законодавство має позбавити чиновників можливості прийняття рішень на власний розсуд, адже потенційний конфлікт інтересів завжди існуватиме, якщо в посадовій особі у сфері її службових/представницьких повноважень є можливість реалізації приватного інтересу, здатного вплинути на об'єктивність або неупередженість під час прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання своїх службових повноважень [150].

Згідно з чинним законодавством, дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з кількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [141]. Правовий механізм виявлення корупційних ризиків, зокрема у сфері державних закупівель, регламентований прийнятим 2014 року Законом України «Про запобігання корупції» [176]. Саме з прийняттям цього закону та його підзаконних актів визнано, що дискреційні повноваження спричиняють учинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, і що нормативно-правова база у сфері конкурсних (тендерних) процедур підлягає обов'язковій антикорупційній експертизі. Закладені до нормативно-правовий акт корупційні ризики у формі дискреційних повноважень містять загрози корупціогенності такого акта. По суті дискреційні, повноваження створюють сприятливе правове підґрунтя для суб'єктивного прийняття рішень особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Дискреційні повноваження мають такі ознаки [209]:

1) дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад), унаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини;

2) дозволяють на власний розсуд обирати одну з декількох запропонованих у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта форм реагування на цей юридичний факт;

3) надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд обирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;

4) дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) обрати форму реалізації своїх

повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від учинення) адміністративної дії;

5) наділяють орган (особу, уповноважену на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, зокрема строк і послідовність їх здійснення;

б) надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання». Інакше кажучи, дискреційні повноваження – це «законодавчо встановлена компетенція владних суб'єктів, яка визначає ступінь самостійності її реалізації з урахуванням принципу верховенства права; ці повноваження полягають у застосуванні суб'єктами адміністративного розсуду під час здійснення дій і прийняття рішень» [59].

У вузькому значенні дискреційні повноваження – це можливість діяти на власний розсуд, у межах закону, можливість застосувати норми закону та вчиняти конкретні дії (або дію) серед інших, кожні з яких окремо є відносно правильними (законними). Наведена правова позиція міститься в постанові Верховного Суду України від 21 травня 2013 р. № 21-87а13 [39].

Якщо проаналізувати процедуру проведення публічної закупівлі, то майже на кожному з її етапів, починаючи із формування річного плану закупівель, подачі оголошення про торги та закінчуючи підписанням договору й постачанням продукції, можна виявити дискреційні повноваження. Так, фактично на власний розсуд, але в межах законодавства представниками замовника визначається повнота наповнення та оприлюднення річного плану закупівель, формується очікувана вартість предмета закупівлі, встановлюються вимоги до учасників торгів і предмета закупівлі, приймаються рішення про дискваліфікацію учасника, відміну

(перенесення) торгів тощо [213]. Доречно акцентувати увагу на двох вагомих етапах процедури закупівлі з високим корупційним ризиком: визначення очікуваної вартості предмета закупівлі й оприлюднення річного плану закупівель [67]. В обох випадках законодавець не вказав чіткого плану дій замовника, давши змогу на власний розсуд трактувати законодавство та приймати управлінські рішення. У результаті очікувана вартість предмета закупівлі формується непрозоро (зазвичай зі значним завищенням порівняно з ринковими цінами), а річний план закупівель оприлюднюється не в повному обсязі (свідомо приховується інформація про майбутні торги, щоб звузити коло учасників). У сучасних реаліях відсутності обмежень під час визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, високої ймовірності змови між суб'єктами закупівлі на фоні низької активності учасників ринку в тендерних закупівлях [63] нерегламентоване визначення очікуваної вартості предмета закупівлі є чи не ключовим корупційним ризиком у всьому процесі державних закупівель. Унаслідок змови потенційного учасника торгів із замовником закупівлі щодо завищення очікуваної вартості предмета закупівлі формується корупційна оборудка з привласненням неправомірно отриманих на торгах за рахунок завищення ціни коштів [62].

Підґрунтям здійснення закупівель слугує річне планування. Тобто кожен замовник, вирішуючи питання про задоволення власних потреб, повинен заздалегідь потурбуватися про майбутні закупівлі.

Згідно зі ст. 4 Закону, замовник складає річний план, кошторис, фінансовий план, які надсилаються на затвердження до Державного казначейства та Уповноваженого органу. Державну закупівлю здійснюють шляхом проведення конкурсних торгів.

Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 75 Господарського кодексу України, фінансовий план є основним плановим документом державного комерційного підприємства, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів.

Порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки затверджено наказом Мінекономіки від 2 березня 2015 року № 205.

Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 визначено Порядок складання, розгляду затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ.

Слід зауважити, що в законодавстві відсутні чіткі вимоги до форми річного плану, порядку його заповнення та строків формування. Унаслідок цього річний план, який мав би формуватися та оприлюднюватися напередодні нового бюджетного року або невідкладно після затвердження кошторису (плану використання коштів) замовника та містити весь річний обсяг фінансових ресурсів, запланованих до закупівлі на поточний бюджетний рік, зазвичай формується незадовго до початку процедури закупівлі й оприлюднюється в день подачі оголошення про торги, що унеможливорює потенційним учасникам торгів участь у закупівлі та призводить до згортання конкуренції [70].

Річний план і зміни до нього оприлюднюються замовником в електронній системі закупівель протягом п'яти робочих днів з дня затвердження річного плану та змін до нього. Під час планування закупівель та підготовки до проведення закупівель замовники можуть проводити попередні ринкові консультації з метою аналізу ринку, зокрема запитувати й отримувати рекомендації та інформацію від суб'єктів господарювання.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», державні закупівлі можуть здійснюватися шляхом застосування однієї з таких конкурентних процедур:

- відкриті торги;
- торги з обмеженою участю;
- конкурентний діалог (ст. 13) [179].

Відкриті торги є основною процедурою закупівлі. Під час проведення відкритих торгів тендерні пропозиції мають право подавати всі

заінтересовані особи. Для проведення відкритих торгів має бути подано не менш як дві тендерні пропозиції. Строк для подання тендерних пропозицій не може бути меншим, ніж 15 днів з дня оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів в електронній системі закупівель. У разі якщо оголошення про проведення відкритих торгів оприлюднюється відповідно до ч. 3 ст. 10 цього Закону, строк для подання тендерних пропозицій не може бути меншим, ніж 30 днів з дня його оприлюднення [179].

Конкурентний діалог замовник може застосувати в разі, якщо необхідно визначити певні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або вид послуг, тобто для прийняття рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками процедури закупівлі. Конкурентний діалог можуть застосовувати за наявності однієї з таких умов:

1) замовник не може визначити вимоги до предмета закупівлі внаслідок його природи, складності, зокрема в разі закупівлі юридичних послуг, розробки та впровадження інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок;

2) виконання договору про закупівлю передбачає розробку проєкта виконання робіт (надання послуг) або використання нових інноваційних технологій;

3) замовник не може визначити точну технічну специфікацію з використанням наявних технічних стандартів.

Конкурентний діалог не застосовують у разі закупівлі робіт і послуг з готовим проєктом їх виконання або надання. Конкурентний діалог проводять у два етапи [66, с. 5; 71, с. 267; 179].

Переговорну процедуру закупівлі замовник використовує як виняток. У межах цієї процедури замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів щодо ціни й інших умов договору про закупівлю з одним або кількома учасниками процедури закупівлі [179].

Переговорну процедуру закупівлі замовник застосовує в разі:

1) якщо було двічі відмінено процедуру відкритих торгів, у тому числі частково (за лотом), через відсутність достатньої кількості тендерних пропозицій, визначеної цим Законом. Причому предмет закупівлі, його технічні та якісні характеристики, а також вимоги до учасника процедури закупівлі не повинні відрізнятися від вимог, що були визначені замовником у тендерній документації;

2) якщо роботи, товари чи послуги можуть бути виконані, поставлені чи надані виключно певним суб'єктом господарювання за наявності одного з таких випадків:

– предмет закупівлі полягає у створенні або придбанні витвору мистецтва чи художнього виконання [179];

– укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного або мистецького конкурсу;

– відсутність конкуренції з технічних причин;

– існує потреба в захисті прав інтелектуальної власності;

– укладення договору з постачальником «останньої надії» на постачання електричної енергії або природного газу;

3) якщо в замовника виникла нагальна потреба здійснити закупівлю в разі:

– виникнення особливих економічних чи соціальних обставин, пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, що унеможливають дотримання замовником строків для проведення тендера;

– надання у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам;

– розірвання договору про закупівлю з вини учасника на строк, достатній для проведення тендера, в обсязі, що не перевищує 20 відсотків суми, визначеної в договорі про закупівлю, який розірваний з вини такого учасника. Застосування переговорної процедури закупівлі в такому випадку здійснюється за рішенням замовника щодо кожного тендера;

– оскарження прийнятих рішень, дій чи бездіяльності замовника щодо триваючого тендера після оцінки тендерних пропозицій учасників, в обсязі, що не перевищує 20 відсотків від очікуваної вартості тендера, що оскаржується;

4) якщо після укладення договору про закупівлю в замовника виникла потреба в постачанні додаткового обсягу товару в того самого постачальника, якщо в разі зміни постачальника замовник був би вимушений придбати товар з іншими технічними характеристиками, що призвело б до виникнення несумісності, пов'язаної з експлуатацією і технічним обслуговуванням. Закупівля додаткового обсягу товару в того самого постачальника здійснюється протягом трьох років після укладення договору про закупівлю, якщо загальна вартість такого постачання не перевищує 50 % ціни договору про закупівлю;

5) якщо після укладення договору про закупівлю в замовника виникла потреба в закупівлі додаткових аналогічних робіт чи послуг у того самого учасника. Можливість й умови таких додаткових робіт чи послуг можуть бути передбачені в основному договорі про закупівлю, який укладений за результатами проведення тендера. Закупівля додаткових аналогічних робіт чи послуг у того самого учасника здійснюється протягом трьох років після укладення договору про закупівлю, якщо загальна вартість таких робіт чи послуг не перевищує 50 % ціни основного договору про закупівлю, укладеного за результатами проведення тендера;

6) закупівлі товарів за процедурою відновлення платоспроможності боржника згідно із законодавством;

7) закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, у тому числі з метою захисту національної безпеки і оборони, під час врегулювання спорів щодо розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України, на підставі рішення Кабінету Міністрів України або рішень Ради національної безпеки і оборони України, введених в дію в порядку, визначеному законом,

а також закупівлі товарів, робіт і послуг у разі участі замовника на підставі рішення Кабінету Міністрів України в міжнародних виставкових заходах.

За результатами проведених переговорів з учасником (учасниками) процедури закупівлі замовник приймає рішення щодо наміру укласти договір про закупівлю.

Повідомлення про намір укласти договір про закупівлю обов'язково безоплатно оприлюднюються в електронній системі закупівель протягом одного дня після ухвалення рішення.

Зазначене повідомлення повинно містити таку інформацію:

1) найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код замовника в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, його категорія;

2) назва предмета закупівлі із зазначенням коду та назви відповідних класифікаторів предмета закупівлі й частин предмета закупівлі (лотів) (за наявності);

3) кількість, місце та строк поставки товарів, виконання робіт чи надання послуг;

4) найменування, ідентифікаційний код учасника в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань або реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті) постачальника товарів, виконавця робіт чи надавача послуг;

5) місцезнаходження та контактні номери телефонів учасника (учасників), з яким (якими) проведено переговори;

6) узгоджена ціна пропозиції учасника процедури закупівлі;

7) умова застосування переговорної процедури закупівлі відповідно до ч. 2 цієї статті;

8) обґрунтування застосування переговорної процедури закупівлі з посиланням на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов застосування переговорної процедури закупівлі.

Повідомлення про намір укласти договір може містити іншу інформацію. Замовник має право укласти договір про закупівлю за результатами застосування переговорної процедури закупівлі у строк не раніше ніж через 10 днів (п'ять днів – у разі застосування переговорної процедури закупівлі з підстав, визначених п. 3 ч. 2 цієї статті, а також у разі закупівлі нафти, нафтопродуктів сирих, електричної енергії, послуг з її передання та розподілу, централізованого постачання теплової енергії, централізованого постачання гарячої води, послуг з централізованого опалення, телекомунікаційних послуг, у тому числі з трансляції радіо- та телесигналів, послуг з централізованого водопостачання та/або водовідведення та послуг з перевезення залізничним транспортом загального користування) з дня оприлюднення в електронній системі закупівель повідомлення про намір укласти договір про закупівлю [179].

Інформація про публічні закупівлі, яка оприлюднюється на вебпорталі Уповноваженого органу, у тому числі подання інформації, документів, звернень та скарг, одержання повідомлень до Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі, який зареєстрований в Міністерстві юстиції України 01 липня 2020 року за № 610/34893.

Встановлено, що за повноту, достовірність інформації та за оприлюднення у встановлені законодавством строки несуть адміністративну відповідальність члени тендерного комітету й уповноважена особа.

Види процедур закупівлі. Законом України «Про публічні закупівлі» встановлено три процедури закупівлі: відкриті торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог.

Згідно зі ст. 14 Закону України «Про публічні закупівлі», спрощені закупівлі визначаються допороговим значенням від 0,01 коп. до 50 тис. грн та складаються з таких етапів:

- 1) оприлюднення оголошення про проведення спрощеної закупівлі;
- 2) уточнення інформації, зазначеної замовником в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі;
- 3) подання пропозицій учасниками;
- 4) проведення електронного аукціону;
- 5) розгляд на відповідність умовам, визначеним в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі та вимогам до предмета закупівлі, пропозиції учасника;
- б) визначення переможця спрощеної закупівлі та укладення договору про закупівлю;
- 7) розміщення звіту про результати проведення закупівлі.

Для проведення спрощеної закупівлі із застосуванням електронного аукціону має бути подано не менше двох пропозицій. У разі, якщо було подано одну пропозицію, електронна система закупівель після закінчення строку подання пропозицій автоматично переходить до етапу розгляду щодо відповідності умовам і вимогам до предмета закупівлі, визначеним в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі.

Обрання замовником тієї чи іншої процедури залежить від предмета закупівлі, який визначають згідно з наказом Мінекономіки від 15 квітня 2020 року № 708 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 9 червня 2020 року за № 500/34783.

Водночас з тексту закону залишається незрозумілим, чи предмет закупівлі ототожнюють з предметом договору. Аналіз ч. 3 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі» дає підстави для висновку про те, що випадки, на які дія закону не поширюється, не завжди стосуються предмета закупівлі, що ускладнює правозастосування. Наприклад, відповідно до ч. 3

ст. 2, дія цього Закону не поширюється на випадки, якщо предметом закупівлі є товари, роботи й послуги, закупівля яких здійснюється закордонними дипломатичними установами. Очевидно, що в наведеному випадку йдеться не про предметну класифікацію, а про суб'єктну, що не вписується в ч. 3 ст. 2 аналізованого Закону. Водночас, відповідно до ч. 4 ст. 2 зазначеного Закону, його дія для замовників, які провадять діяльність в окремих сферах господарювання, додатково не поширюється на дев'ять випадків, що ставляться в залежність від предмета закупівлі [27].

За процедурою «Відкриті торги» здійснюються майже всі закупівлі товарів, робіт і послуг, що не відносяться або не мають характеру товарів, робіт та послуг щодо яких Законом встановлено іншу процедуру закупівлі.

Щодо проведення відкритих торгів замовником публікують оголошення, яке згідно з ч. 2 ст. 21 Закону має містити обов'язкові дані, а саме: найменування та місцезнаходження замовника, назва предмета закупівлі, місце отримання документації конкурсних торгів, місце та строк подання конкурсних пропозицій, місце, дата й час розкриття пропозицій тощо [73; 78, с. 100].

Документація конкурсних торгів (за попереднім законом вона мала назву «тендерна документація») надається замовником учаснику безоплатно протягом трьох днів після отримання запиту від учасника. Причому до змісту конкурсної документації, що надається замовником, ч. 2 ст. 22 Закону встановлено низку обов'язкових вимог [82, с. 241].

Законом передбачено обов'язок замовника надати роз'яснення щодо документації з конкурсних торгів усім учасникам протягом 3 днів з дня отримання відповідного запиту від учасника. Запит може бути подано будь-яким з учасників не пізніше ніж за 10 днів до закінчення строку подання пропозицій конкурсних торгів. Зміни в документацію конкурсних торгів можуть бути внесені замовником лише за умови дотримання встановлених ч. 2 ст. 22 Закону строків і порядку.

Роз'яснення та/або внесені зміни замовник має оприлюднити на вебпорталі Мінекономіки. Стаття 24 Закону передбачає, що замовник може встановити вимогу щодо надання учасником забезпечення конкурсної пропозиції. Вид, розмір, строк дії та застереження щодо випадків, коли забезпечення пропозиції не повертається учаснику, мають бути зазначені в документації. Ця стаття визначає порядок, строк, граничний розмір та умови повернення учаснику наданого ним забезпечення своєї пропозиції.

Подання пропозицій учасників відбувається відповідно до ст. 25 Закону, де зазначено, що відмова замовника або ухиляння від прийняття пропозиції є підставою для оскарження [94].

Таким чином, початком процедури державних закупівель прийнято вважати оприлюднення відповідного оголошення через електронний майданчик.

Етап подачі пропозицій передбачає такі дії учасника:

- подання однієї тендерної пропозиції в електронній формі з відповідними кваліфікаційними документами та проектом договору;
- отримання повідомлення системи про отримання пропозиції (із зазначенням дати й часу).

Відмінною особливістю нового Закону є те, що відкриті торги відбуваються в один етап, а саме не більше ніж через 20 днів з дня розкриття пропозицій замовником розглядається, оцінюється та визначається переможець конкурсних торгів. Тобто учасникам не надається можливості після розкриття конкурсних пропозицій зменшити свої цінові або інші пропозиції, а замовникам обрати переможця за зменшеними або більш вигідними пропозиціями порівняно з попередніми [93].

Протокол розкриття пропозицій учасників оприлюднюється на вебсайті Уповноваженого органу. Оцінюються конкурсні пропозиції, що не були відхилені замовником [96]. Відхилення пропозиції здійснюється відповідно до ст. 29 Закону на підставі рішення замовника, яке оприлюднюється на сайті. Оцінка пропозицій здійснюється за встановленими в ч. 5 ст. 28 Закону

критеріями, зокрема: ціна, якість виконання робіт, послуг, умови оплати, строк виконання тощо.

Учасник, пропозиція якого акцептується замовником, вважається переможцем конкурсних торгів. Рішення замовника про акцепт пропозиції надсилається учаснику-переможцю протягом одного робочого дня з дати його прийняття та публікується в офіційному друкованому виданні, а також оприлюднюється на вебсайті уповноваженого органу [95, с. 129]. Про результати конкурсних торгів також обов'язково повідомляють інших учасників. Ці дії мають бути виконані у визначений законом строк, повідомлення мають бути оформлені відповідно до встановлених вимог. Статтею 30 Закону чітко визначено випадки, коли торги мають бути скасовані замовником або визнані такими, що не відбулися [103, с. 88].

Слід зазначити, що коло підстав для скасування торгів розширено, вони підлягають скасуванню замовником навіть у разі порушення порядку публікації оголошення про проведення процедури закупівлі, акцепту, оголошення про результати процедури закупівлі.

Якщо торги не підлягають скасуванню та не визнані такими, що не відбулися, наступним кроком у процедурі відкритих торгів є укладення договору про закупівлю [112].

Відповідно до ст. 26 Закону, замовник має право вимагати від учасника-переможця внесення ним забезпечення виконання договору. Відповідно до зазначеного порядку відбувається процедура відкритих торгів, яка є основною процедурою закупівлі в нашій державі [104, с. 4].

Торги з обмеженою участю застосовують у разі потреби в здійсненні попередньої перевірки кваліфікації учасників шляхом проведення кваліфікаційного відбору та якщо оголошення щодо проведення торгів з обмеженою участю оприлюднюється відповідно до ч. 3 ст. 10 цього Закону. Торги з обмеженою участю проводять у два етапи [119, с. 126]. Після цього подають уточнені пропозиції із зазначенням ціни, серед яких обирають найкращу. Закупівля товарів, робіт і послуг за допомогою двоступеневих

торгів також може бути скорочена як процедура відкритих торгів, відповідно до абз. 2 ч. 3 ст. 21 Закону [120, с. 422].

Процедуру запиту цінових пропозицій застосовують щодо товарів і послуг, для яких існує постійно діючий ринок, якщо їх вартість не перевищує 200 тис. грн. Порядок здійснення цієї процедури став дещо простішим, а строк проведення процедури – меншим, на відміну від процедури відкритих торгів [121, с. 60; 123, с. 101; 124, с. 6; 129; 130, с. 89].

Скарги щодо укладених договорів про закупівлю розглядають у судовому порядку. Слід зауважити, що рішення органу оскарження можуть бути оскаржені суб'єктом оскарження чи замовником до Київського окружного адміністративного суду.

Строк позовної давності для оскарження рішень органу оскарження, прийнятих відповідно до Закону, становить 30 днів з дня прийняття такого рішення та не може бути поновлений [135]. Встановлений Законом порядок проведення процедур закупівель став більш чітким і визначеним. Це попереджає ситуацію, за якої замовники й учасники можуть «хитрувати», самовільно вигадувати порядки й обходити встановлені Законом правила.

Водночас Законом надано право оскаржувати процедуру закупівлі не лише учасникам, а й будь-якій особі, яка вважає, що її права та охоронювані Законом інтереси порушено. Це нововведення, звісно, є позитивним. Проте у зв'язку з тим, що під час оскарження процедури укладення договору про закупівлю забороняється, подання скарг учасниками та третіми особами можуть використовувати як механізм впливу на результати укладення договору. Наприклад, коли учасник, що не став переможцем конкурсних торгів, має на меті укласти договір субпідряду в разі здійснення закупівлі робіт або отримати іншу можливість заробити в обхід конкурентних засад [137, с. 6].

Значним кроком вперед можна вважати вимоги Закону щодо строків оприлюднення всієї інформації, що стосується процедури закупівлі на безоплатних засадах.

Таке положення Закону робить процедуру закупівлі більш прозорою, що надає можливість контролювати дії замовників і запобігати виявам корупції [136]. У цьому напрямі є ще одне зрушення, що полягає в розподілі функцій державного нагляду за процедурою закупівлі між Уповноваженим органом та Органом оскарження, що є нововведенням і раніше не практикувалось у сфері закупівель.

Звісно, це є позитивним моментом, оскільки етап оскарження не буде залежати від органу, який покликаний регулювати й контролювати здійснення закупівель [140]. Адже саме від ефективності виконання цих функцій залежить законність проведення та об'єктивні результати закупівель. Щодо обмеження прав учасників, то серед них, передусім, слід зазначити введення Законом «скороченої процедури» закупівлі. Замовнику надано право скорочувати строки подання конкурсних пропозицій учасниками щодо всіх процедур закупівлі, якщо її предметом є закупівля продукції харчової промисловості, лікарських засобів і виробів медичного призначення.

Також до негативних тенденцій слід віднести скасування в процедурі відкритих торгів можливості учасників подавати альтернативні пропозиції [154, с. 381]. Учасники мають право подавати лише одну свою пропозицію, яка не може бути змінена, на підставі чого замовник обирає переможця.

Що стосується умов договору про закупівлю, то з цього приводу існує така думка: збереження норми про те, що умови укладеного договору про закупівлю не можуть змінюватись у бік збільшення його ціни, є недоліком нового Закону, оскільки через нестабільну економіку ринкові ціни постійно змінюються.

Такі обставини інколи змушують переукладати договір, повторно проводячи процедуру закупівлі. Проте така умова не дає можливості замовнику та переможцю недобросовісно користуватися своїми правами [158, с. 16].

Закупівля за рамковими угодами – правочин, який укладається одним чи кількома замовниками (генеральним замовником) у письмовій формі 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 [159]. Особливості укладання рамкових угод передбачені Порядком укладання рамкових угод, затвердженим наказом Мінекономрозвитку від 15 вересня 2017 року № 1372.

Рамкову угоду підписують: у разі проведення закупівлі за рамковою угодою генеральним замовником – усіма замовниками, в інтересах яких проводиться процедура, а також учасником-переможцем (учасниками-переможцями); у разі проведення закупівлі за рамковою угодою замовником – замовником та учасником-переможцем (учасниками-переможцями).

Основні умови, які повинна містити рамкова угода:

- предмет закупівлі товарів, послуг;
- найменування, номенклатура, асортимент товарів, послуг;
- технічні та функціональні характеристики предмета закупівлі;
- вимоги щодо якості товарів, послуг;
- ціна за одиницю товару (послуги);
- орієнтовна кількість товарів або кількість (обсяг) надання послуг;
- місце поставки товарів чи надання послуг;
- проєкт договору про закупівлю (якщо замовник зазначив у документації конкурсних торгів про те, що всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначатися в рамковій угоді) або основні умови договору, які обов’язково будуть включені до договору про закупівлю (якщо замовник зазначив у документації конкурсних торгів про те, що не всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначатися в рамковій угоді);
- порядок проведення замовником переговорів з учасником у разі, коли не всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначені в рамковій угоді та рамкова угода буде укладена з одним учасником;

- умови та порядок відбору, конкурентного відбору з обов'язковим зазначенням критеріїв та методики відбору або конкурентного відбору в разі, коли не всі істотні умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді;
- строк, на який укладається рамкова угода;
- строк і порядок укладення договору про закупівлю за рамковою угодою;
- умови розірвання рамкової угоди [160].

Така угода може містити також іншу інформацію відповідно до законодавства, яку замовник вважає за необхідне до неї включити [166, с. 187]. В оголошенні про проведення закупівлі за рамковою угодою обов'язково зазначають строк, на який укладається угода, що не може перевищувати чотирьох років, кількість учасників, з якими буде укладено угоду та інші вимоги. Рамкова угода укладається з кількома учасниками за умови, що участь у ній бере не менше трьох учасників.

Наступним етапом є виконання договору про закупівлю та оплата. Цей етап означений такими корупційними ризиками:

- спроби передомовитися щодо умов контракту після того, як було визначено переможця, але перш ніж він був підписаний. Наприклад, підрядник може наполягати на внесенні суттєвих змін до контракту, щоб передбачити більш тривалий період часу для поставки та/або більш високих цін на товари або послуги. Такий перегляд може зробити весь процес тендеру марним і непрозорим;
- підрядник поставляє товари більш низької якості або інших специфікацій, ніж зазначено в договорі. Товари, послуги або роботи, узгоджені в договорі, можуть бути замінені гіршими аналогами (для імовірної компенсації витрат хабарництва);
- державні посадові особи умисно провадять неналежний нагляд, унаслідок чого не виявляють неякісні товари, послуги й роботи;
- змова між корумпованою компанією та корумпованою посадовою особою призводить до зростання цін, часто через внесення змін до контракту;

– субпідрядники обрані не прозоро та не несуть відповідальності за свою роботу [167, с. 8].

Інформація щодо виконання договору оприлюднюється у звіті про виконання договору.

Отже, у сучасних умовах державні (публічні) закупівлі в Україні означені низкою негативних тенденцій, серед яких: значна кількість неконкурентних процедур, поширена практика дискваліфікації учасників без зазначення причини, порівняно низька економія бюджетних коштів. У зв'язку з цим, одним з найактуальніших напрямів підвищення ефективності державних закупівель в Україні є вдосконалення системи контролю над дотриманням принципів прозорості та справедливої конкуренції. Методами покращення контролю слід вважати зниження порогу для закупівель робіт, створення нормативно-правового забезпечення для впровадження контрактів життєвого циклу, стандартизація спільних торгів.

## **2.2. Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю**

В Україні нині триває реформування сектору публічних закупівель. З цією метою в грудні 2015 року ВР України прийняла новий Закон «Про публічні закупівлі». Цей нормативно-правовий акт започаткував фактично нову еру у сфері закупівель – а саме електронні закупівлі. Електронні закупівлі будуть впроваджуватися поетапно [183].

До 1 квітня 2016 року в Україні закупівлі здійснювали відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» із застосуванням процедур визначених цим законом у паперовій формі та з обов'язковим оприлюднення інформації про такі закупівлі на єдиному вебпорталі [189]. Відповідно, з 1 серпня 2016 року електронні процедури закупівель стали обов'язковими для всіх без винятку замовників. Інформація про всі електронні публічні закупівлі доступна на вебсайті <http://prozorro.org>.

До 50,0 тис. грн для замовників і монополістів публікують звіт про договір закупівлі, використовують е-каталог Prozorro-market або укладають договір про закупівлю.

До 200,0 тис. грн товари й послуги, до 1,5 млн грн робіт для звичайних замовників та до 1 млн грн для товарів і послуг, до 5 млн грн робіт для монополістів, використовують спрощену закупівлю в Prozorro, е-каталог Prozorro-market, або укладають договір про закупівлю.

Нині пороги є такими: 200 тис. грн – для товарів і послуг; 1,5 млн грн – для робіт звичайних замовників. Усі закупівлі до встановлених сумарних значень називають допороговими.

Через процедури державних закупівель замовники щороку купують товари, необхідні для військових, ліки для смертельно хворих осіб. Через державні тендери витрачають кошти на великі інфраструктурні проєкти, наприклад, будівництво метрополітену або великого стадіону та навіть на закупівлю продуктів харчування для дітей у дитячих садочках і школах.

Під час укладання договору розпорядник (одержувач) бюджетних коштів має обов'язково враховувати ч. 1 ст. 23 Бюджетного кодексу України, оскільки згідно з ч. 4 ст. 48 кодексу зобов'язання, взяті учасником бюджетного процесу без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених цим Кодексом та Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), не вважаються бюджетними зобов'язаннями (крім витрат, що здійснюються відповідно до ч. 6 цієї статті) та не підлягають оплаті за рахунок бюджетних коштів [223].

Законом встановлено також певні винятки, тобто випадки, коли тендерні процедури не доцільно проводити. Ідеться, наприклад, про товари й послуги, закупівля яких становить державну таємницю або здійснюється закордонними дипломатичними установами [193, с. 6].

Крім того, варте уваги питання порушення істотних умов договору про закупівлі. Зокрема, відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»

договір про закупівлю – господарський договір, що укладається між замовником й учасником за результатами проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі та передбачає платне надання послуг, виконання робіт або придбання товару [47; 230].

Законодавець в імперативному порядку (ч. 4 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі») передбачив, що умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі або ціни пропозиції учасника в разі застосування переговорної процедури. Також законодавець окремо передбачив, що сторони позбавлені можливості змінити істотні умови договору про закупівлю з моменту підписання такого договору сторонами. Таким чином, якщо з огляду на ст. 638 ЦК України умови договору про закупівлю є істотними, вони не можуть бути змінені після підписання такого договору. Слід зазначити, що законодавець не забороняє сторонам змінювати умови договору, що не є істотними [27].

Першою важливою зміною стосовно договору є те, що тепер у замовників є право продовжити строк укладання договору до 60 днів (якщо є обґрунтована потреба зробити це). Ідеться, наприклад, про тривалий період погодження договору на підприємстві, перебування постачальника в іншій країні тощо. Тобто договір має бути укладено не раніше ніж через 10 днів з дати оприлюднення в електронній системі закупівель повідомлення про намір укласти договір закупівлі та не пізніше ніж через 20 днів з дня прийняття рішення про намір укласти договір. За наявності обґрунтованої потреби строк для укладання договору може бути продовжено до 60 днів.

Згідно зі ст. 638 Цивільного кодексу України, договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору.

Істотними умовами договору, відповідно до Господарського кодексу України та Цивільного кодексу України, є:

– умови про предмет договору (ч. 1 ст. 638 Цивільного кодексу України). Умови про предмет у господарському договорі повинні визначати найменування (номенклатуру, асортимент) та кількість продукції (робіт, послуг), а також вимоги до їх якості (ч. 3 ст. 180 Господарського кодексу України);

– ціна договору (ч. 3 ст. 180 Господарського кодексу України);

– строк дії договору (ч. 3 ст. 180 Господарського кодексу України).

Строком дії господарського договору є час, упродовж якого існують господарські зобов'язання сторін, що виникли на основі цього договору. Закінчення строку дії господарського договору не звільняє сторони від відповідальності за його порушення, якщо його вчинено під час дії договору [47; 230];

– умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів вказаного виду, а також умови, щодо яких за заявою хоча б однієї зі сторін має бути досягнуто згоди (ст. 638 Цивільного кодексу України) [47; 230].

Відповідно до ст. 253 Цивільного кодексу України, перебіг строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок [230]. Якщо договір укладено сьогодні, то опублікувати звіт можна як сьогодні, так і протягом наступних трьох робочих днів.

Також, згідно зі ст. 10 Закону України «Про публічні закупівлі», звіт повинен бути опублікований у системі протягом трьох днів з дня укладання договору про закупівлю.

Система закупівель функціонує завдяки своїй інституційній структурі. Це – замовники, яких сьогодні налічується близько 15 тис., учасники – суб'єкти господарювання, які беруть участь або мають намір брати участь у закупівлях, а також державні органи, які здійснюють координацію та контроль у сфері державних закупівель (Міністерство економічного розвитку

та торгівлі, Державна фінансова інспекція/аудиторська служба, Антимонопольний комітет України, Державне казначейство тощо).

Окрема роль належить громадянам і громадянському суспільству, що найчастіше є кінцевими споживачами тих товарів, послуг та робіт, які купують на державних тендерах.

Обов'язковому оприлюдненню підлягає така інформація про кожну закупівлю (ст. 10 Закону):

- оголошення щодо проведення процедури закупівлі;
- обґрунтування застосування переговорної процедури закупівлі;
- документація конкурсних торгів або кваліфікаційна документація;
- зміни до документації конкурсних торгів або кваліфікаційної документації та роз'яснення до неї;
- оголошення з відомостями про укладену рамкову угоду (у разі проведення закупівлі за рамковими угодами);
- протокол розкриття пропозицій конкурсних торгів, цінових і кваліфікаційних пропозицій;
- інформація про відхилення пропозицій конкурсних торгів, цінових пропозицій, кваліфікаційних пропозицій та підстави такого відхилення;
- повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції;
- оголошення про результати процедури закупівлі;
- звіт про результати проведення процедури закупівлі;
- повідомлення про внесення змін до договору;
- звіт про виконання договору.

Корупційні ризики на цій стадії процесу передусім пов'язані із затвердженням непотрібних, занижених або завищених, низькоякісних або занадто вартісних покупок [195]; закупівлями, які насправді не потрібні в найближчому майбутньому; закупівлею товарів, що можуть бути доставлені лише тоді, коли вони більше будуть не потрібні.

Оцінку потреб замовник здійснює задовго до початку процедури закупівлі. Зазвичай цей етап не є публічним. Передусім інформація про майбутні закупівлі замовника повинна бути відображена в Річному плані, який є основним плановим документом для кожного замовника та має бути оприлюднений на вебпорталі <https://tender.me.gov.ua> протягом п'яти робочих днів з моменту його затвердження (або змін до нього) [200].

Річний план складають на основі кошторису бюджетної установи або фінансового плану чи плану використання бюджетних коштів для державних підприємств.

Замовник не має права здійснювати державні закупівлі, які не передбачено планом.

Аналізуючи річний план закупівель, слід звернути увагу на такі обставини [208, с. 203]:

- які види процедур закупівлі використовує замовник (основною процедурою закупівлі є конкурентна процедура відкритих торгів, яка має переважати);

- чи не було поділено на частини предмет закупівлі в річному плані з метою уникнення проведення визначених законом процедур. Наприклад, замовник планує чотири рази протягом року закуповувати різні види канцелярських товарів. Очікувана вартість кожної закупівлі запланована менш як на 200 тис. грн. Це є порушенням Закону та може передбачати адміністративну чи кримінальну відповідальність;

- чи були вчасно відображені в річному плані зміни процедур закупівлі, проведені комітетом з конкурсних торгів. Усі проведені закупівлі мають відповідати плану. Зміни до річного плану повинні бути внесені до проведення процедури закупівлі, а не постфактум;

- періодичність і доцільність закупівлі одних і тих самих предметів закупівлі замість інших, необхідних замовнику. Під час аналізу плану закупівель слід звертати увагу на предмети закупівель, їх обсяги та характеристики, а також на минулорічні закупівлі. Так, фахівці видання

«Наші гроші» під час аналізу закупівельної процедури Луганськавтодору виявили, що до обсягу робіт з ремонту доріг на Луганщині було включено ремонтні роботи на окупованих територіях;

– очікувана вартість. Закупівлі з очікуваною вартістю на сотні мільйонів гривень автоматично підпадають у зону ризику. Важливим є розуміння принципів формування очікуваної вартості замовником, адже недобросовісні замовники часто заздалегідь формують завищену вартість до предмета закупівлі [247].

Наступний етап – вибір предмета і формування документації для закупівлі товару. Цей етап охоплює три різні блоки: формування кваліфікаційних критеріїв до закупівлі, технічних характеристик до предмета закупівлі та критеріїв оцінки учасників. Зазначений етап теж не є публічним, результат його здійснення з’являється лише після формального оголошення закупівлі й оприлюднення документації [248].

Типові корупційні ризики, пов’язані з визначенням конкурсних вимог, полягають у такому:

– формування тендерної документації або задач таким чином, що лише одна компанія відповідатиме їм. З огляду на це, конкуренція буде або обмеженою, або неможливою;

– формування тендерної документації або задач невиправдано складними для того, щоб приховати корупційні дії та ускладнити ефективний контроль;

– визначення необ’єктивних критеріїв відбору й обрання переможця;

– невизначення критеріїв відбору та обрання переможця взагалі або технічних вимог до предмета закупівлі.

Технічні специфікації повинні бути розроблені таким чином, щоб уникнути упередженості, не сприяти конкретним претендентам або певним товарам чи послугам. Вони мають бути попередньо описані, доречні і відповідні з точки зору предмета закупівель, об’єктивними, а також ґрунтуватися на реальних потребах замовника [78; 253].

Закон забороняє посилатися на конкретні торгові найменування в технічних специфікаціях. Такі посилання можливі лише в разі потреби та обов'язково повинні супроводжуватися формулюванням «або еквівалент».

Прикладом зловживання може слугувати така ситуація: замовник через відкриті торги заковує 180 портативних комп'ютерів. Згідно з технічними специфікаціями, процесор повинен бути «One Intel Celeron 2.4 ГГц з 400 МГц ФС В і кеш 256 Кб L2». Лише деякі компанії здатні запропонувати цей особливий процесор, хоча існують й інші процесори, які мають таку саму продуктивність і функціональність [36].

Саме з моменту оголошення про заплановану закупівлю розпочинається власне процедура закупівель. З цього моменту стає публічною інформація про предмет закупівлі, потреби в ньому, очікувану вартість і вимоги документації конкурсних торгів на всіх етапах.

Оголошення одночасно з документацією конкурсних торгів має бути оприлюднене за 20 робочих днів до етапу розкриття пропозицій учасників (ст. 10 Закону України «Про здійснення державних закупівель»; Закон України «Про публічні закупівлі» встановлює строки 15 та 30 робочих днів).

Оприлюднена документація конкурсних торгів повинна відповідати попередньо вимогам до предмета закупівель.

Саме на цьому етапі документація конкурсних торгів повинна бути досліджена щодо наявності дискримінаційних вимог.

У разі виявлення таких дискримінаційних вимог імовірно учасники закупівель можуть звернутися до Антимонопольного комітету України та оскаржити відповідну документацію в порядку ст. 18 Закону України «Про державні закупівлі». Ті, хто не є учасниками закупівлі, можуть звернутися до замовника або вищого органу зі зверненням і вимогою щодо усунення порушень чинного законодавства. Держфінінспекція може перевіряти наявність недоліків у документації лише постфактум [35].

Відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», строк подання пропозицій повинен бути не менше 20 робочих днів до

моменту розкриття пропозицій конкурсних пропозицій (або електронна подача пропозицій за новим Законом України «Про публічні закупівлі»). У разі внесення замовником змін до документації він зобов'язаний оприлюднити такі зміни протягом одного робочого дня з моменту прийняття рішення [37].

На сьогодні Законом прямо передбачено можливість участі в процедурі розкриття учасників, журналістів та уповноважених представників громадських об'єднань. Замовники зобов'язані забезпечити безперешкодний доступ представників засобів масової інформації та громадських об'єднань на їхню вимогу до процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів і право на фіксацію технічними засобами (ст. 9 Закону).

Водночас запровадження електронних закупівель дає змогу спостерігати за процесом розкриття пропозицій та учасників в онлайн режимі [40].

Саме на етапі розкриття стають відомі найменування учасників і цінові пропозиції.

У межах громадського моніторингу після з'ясування найменувань учасників може бути перевірено такі обставини:

1. Пов'язаність учасників між собою. Така пов'язаність може бути зумовлена Законом (п. 22 ч. 1 ст. 1) та тягне за собою відміну торгів.

Крім того, можлива наявність неформальних ознак, які в сукупності можуть свідчити про факти змови учасників на торгах. Пов'язані особи не мають права брати участь у державних закупівлях.

З метою встановлення формальних і неформальних зв'язків між учасниками варто розпочати аналіз зі структури власності учасників закупівлі, який частково висвітлено в лекції щодо роботи з відкритими реєстрами й базами даних.

Учасники закупівель, які не надали інформацію про свого бенефіціарного власника, не мають права брати участь у торгах (п. 8 ч. 1 ст. 17 Закону).

2. Неформальні зв'язки. Окрім формальних зв'язків, учасники можуть бути поєднані неформальними зв'язками (наприклад, факти щодо наявності однакових телефонних номерів, сусідніх адрес учасників, спільних службових осіб).

Джерелами такої інформації можуть бути: вебпортал «Наші гроші» ([nashigroshi.org](http://nashigroshi.org)), на сайті <http://irc.gov.ua/>, SMIDA, google тощо.

Зв'язки між учасниками тендеру можуть свідчити про наявність антиконкурентних домовленостей – про такі факти з детальним обґрунтуванням слід повідомляти Антимонопольний комітет відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції».

3. Конфлікт інтересів. Визначений законодавством обов'язок щодо повідомлення про кінцевого бенефіціара юридичних осіб створює також можливість для аналізу щодо наявності конфлікту інтересів між учасниками та замовниками. Наприклад, кінцевим бенефіціаром компанії – переможцем тендеру може бути службова чи посадова особа замовника, яка має відповідні повноваження щодо надання вказівок членам тендерного комітету. Такі випадки можуть свідчити про корупційну складову в закупівлях та зумовлювати настання адміністративної чи кримінальної відповідальності [44].

Визначення поняття конфлікту інтересів й алгоритм дій знаходиться у сфері дії Закону України «Про запобігання корупції». У такому разі потрібно звертатися до замовника, а також до Національної агенції з питань запобігання корупції.

Корупційними ризиками стадії оцінки є такі:

– особи, які приймають рішення, можуть тяжіти до корупції в процесі оцінки;

– нечіткі визначення критеріїв відбору роблять процес відбору суб'єктивним, а не об'єктивним.

Таким чином, у процесі моніторингу важливо відслідковувати рішення та дії замовника. Спочатку замовник досліджує документи пропозицій щодо наявності обставин і підстав для відхилення таких пропозицій.

Якщо наявні підстави, визначені в ст. 17 та 29 Закону, замовник відхиляє пропозиції таких учасників.

Інформацію про відхилення пропозиції учасника із зазначенням підстави оприлюднюють на вебпорталі протягом трьох днів з моменту прийняття такого рішення [523, с. 65].

Під час моніторингу закупівлі варто досліджувати законність підстав відхилення пропозицій, особливо якщо це стосується дешевших пропозицій.

Після відхилення пропозицій у порядку ст. 29 Закону та дослідження відповідності документів у пропозиції вимогам документації, учасники, що пройшли цю фазу, здійснюють оцінювання на підставі критеріїв і методики оцінки, зазначених у документації конкурсних торгів [233, с. 134].

Питома вага цінового критерію не може бути нижчою 50 відсотків. Критерії оцінки заздалегідь визначені в документації (здебільшого це – ціна).

З моменту початку функціонування електронних закупівель оцінка пропозицій учасника буде відбуватися фактично автоматично, у режимі онлайн, тому, спостерігаючи за електронними торгами, слід зважати на поведінку замовника після оцінки (неукладення контракту з переможцем, відміну торгів, інші нелогічні дії) [54].

Для здійснення аналізу та порівняння цін під час закупівлі слід використовувати такі аспекти:

- інформація щодо середньоринкових цін оприлюднена на вебпорталах Мінекономрозвитку, Держстатистики;

- запропонована під час однієї і тієї самої закупівлі менша вартість/ціна товарів, робіт і послуг учасником, пропозиція якого була відхилена із формальних підстав;

- інформація вебпорталу з питань державних закупівель щодо цін на аналогічні товари, роботи й послуги, за які здійснювалися закупівлі іншими замовниками;

- інформація щодо цін на товари й послуги на українських регіональних і галузевих торгівельних майданчиках [221].

Закупівля за завищеною ціною не є порушенням чинного законодавства, проте може слугувати чинником, який може свідчити про інші порушення або відсутність конкуренції.

Важливим фактором є перевірка наявності компаній – учасників закупівлі в списках компаній, щодо яких є рішення АМКУ про визнання їх поведінки на торгах антиконкурентними узгодженими діями.

Таким компаніям протягом трьох років заборонено участь у держзакупівлях.

Їх перелік АМКУ оприлюднює на власному сайті за посиланням: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=104506&schema=main>.

Також про змову можуть свідчити факти обміну учасників документами, однакове оформлення документів, однакові помилки в пропозиціях, однакове розташування сторінок, однакові дати довідок, обслуговування в одних і тих самих банках та фінансових установах [222].

Проте такі факти може бути встановлено лише за умови наявності доступу до пропозицій учасників. Замовник не має права ознайомлювати третіх осіб з цими документами.

Проте громадськість часто може отримати таку інформацію власне від учасників торгів. Крім того, ці факти можна помітити під час розкриття пропозицій. Інформацію про пропозиції в частині, що не є комерційною таємницею, можна отримати з використанням запиту в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Укладення договору про закупівлю відбувається не пізніше 20 робочих днів з моменту акцепту або прийняття рішення про намір укладення договору.

Умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту пропозиції конкурсних торгів або цінової пропозиції (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі. Істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім випадків, визначених ч. 5

ст. 40 Закону України «Про здійснення державних закупівель» або ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі».

Слід наголосити, що істотними умовами укладання договору про державні закупівлі є такі:

- 1) договір укладають виключно за результатами процедур закупівель;
- 2) предмет договору про державні закупівлі встановлюється згідно з вимогами чинного законодавства;
- 3) ціна договору про державні закупівлі, тобто ціна товару, роботи чи послуги, зазначена в пропозиції учасника – переможця процедури закупівлі (ураховуючи результати електронного аукціону);
- 4) строки укладення – законом встановлені спеціальні граничні строки для укладення договорів про закупівлю залежно від застосованої процедури.

Інформація про зміну істотних умов договору повинна бути також оприлюднена на вебпорталі з питань державних закупівель.

Так, згідно з ч. 1-2 ст. 164-14 КУпАП, штраф накладається на службових (посадових), уповноважених осіб замовника (членів тендерного комітету, уповноважених осіб). Розмір штрафу становить: за перше порушення – 1700 грн; за порушення, учинене повторно в поточному році, – 3400 грн.

- Підставами для накладання штрафу за вказаними нормами права є:
- порушення порядку визначення предмета закупівлі;
  - несвоєчасне надання замовником роз'яснень;
  - розмір забезпечення тендерної пропозиції перевищує межі, встановлені законом;
  - тендерна документація складена з порушенням вимог закону;
  - ненадання інформації у випадках, передбачених законом;
  - порушення строків оприлюднення інформації або розгляду тендерної пропозиції.

Штраф може бути накладений, якщо адміністративне стягнення накладене не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а в

разі триваючого правопорушення – не пізніше ніж через два місяці з дня його виявлення.

Накладають штраф органи державного фінансового контролю.

Згідно з ч. 3–4 ст. 164-14 КУпАП, штраф накладається на службових (посадових), уповноважених осіб замовника (членів тендерного комітету, уповноважених осіб). Розмір штрафу становить від 25 500 до 51 000 грн. Якщо таке порушення вчинено повторно протягом року – від 51 000 до 85 000 грн.

Підставами для накладання штрафу є:

- придбання товарів, робіт і послуг без проведення передбачених законом процедур;
- безпідставне застосування переговорної процедури, конкурентного діалогу, торгів з обмеженою участю;
- невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню;
- безпідставне відхилення тендерних пропозицій;
- підписання з учасником договору, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації;
- внесення змін до істотних умов договору про закупівлю в не передбачених законом випадках;
- внесення недостовірних персональних даних до електронної системи та неоновлення їх у разі зміни;
- порушення строків оприлюднення тендерної документації.

Штраф може бути накладений, якщо адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 3–6 ст. 164-14 КУпАП, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. Штраф накладають районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди.

Відповідно до ч. 5 ст. 164-14 КУпАП, штраф накладають на керівника замовника. Його розмір становить від 34 000 до 85 000 грн. Підстава для накладання штрафу – невиконання рішення АМКУ.

Водночас згідно з ч. 6 ст. 164-14 КУпАП, штраф накладають на керівника замовника. Його розмір становить від 34 000 до 170 000 грн. Підстава для накладання штрафу – укладання договорів, які передбачають оплату товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель, визначених законом.

Штраф може бути накладений, якщо адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 3–6 ст. 164-14 КУпАП, може бути накладений протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Таким чином, адміністративно-правовий вплив у сфері державних закупівель слід розглядати як певну сукупність, набір спеціальних засобів і методів, передбачених законом. Слід зауважити, що численність видів і форм соціально-економічних відносин об'єктивно передбачає відповідне різноманіття засобів їх захисту. До цього спектру належать не лише цивільно-правові й адміністративно-правові засоби, а й кримінально-правовий інструментарій, який фактично є запорукою попередження порушень у сфері економічної діяльності щодо будь-яких з можливих видів неправомірної поведінки, зокрема у сфері публічних закупівель.

### **2.3. Поняття та види корупційних ризиків у сфері державних закупівель**

Сучасна державна служба виконує різноманітні функції. Сьогодні громадськість очікує від уряду й місцевої влади, а також інших державних органів широкого обсягу послуг, наприклад облаштування якісних доріг, належного газопостачання, водопостачання та водовідведення, нових шкіл, якісного медичного обслуговування, безпеки тощо. Задоволення цих потреб – головне завдання державного управління та залучених до цього процесу державних службовців. Закупівля товарів, робіт і послуг становить чималу частину цього завдання. Усе, що закуповується, оплачується державними грошми, а отже, громадськість вправі очікувати від державного управління та

державних службовців найбільш ефективного використання державних коштів. Стан державного сектору залежить від довіри до нього широкою громадськістю. Однією з основних цілей державної служби є створення, зміцнення та підтримання цієї довіри.

Корупція в системі державних закупівель – явище, на жаль, не нове. Боротьбі з корупцією, зокрема в системі державних закупівель, присвячено чимало досліджень. Вагомий внесок у наукову розробку цієї проблеми зробили С. Б. Дашков [52], О. О. Костусев [61], В. В. Морозов [126], В. В. Смиричинський [207], Н. Б. Ткаченко [219], О. П. Шатковський [243] та багато інших учених. Результати їх досліджень висвітлені в численних публікаціях, де започатковано розв'язання означеної проблеми в загальному вигляді та на які спирається автор під час формування власних наукових висновків. Але поза увагою дослідників залишається питання розробки сучасних заходів із запобігання корупції у сфері державних закупівель.

Усі негативні аспекти взаємовідносин держави та господарюючих суб'єктів стають дуже помітними, коли йдеться про державне замовлення та державні закупівлі. Навіть у розвинутих країнах корпорації втрачають залишки цивілізованості в боротьбі за частку «державного пирога». Неупереджена статистика свідчить, що навколо державних замовлень здійснюється близько 40 % усіх корупційних діянь у Сполучених Штатах Америки, Західній Європі, Японії та країнах Азії, що швидко розвиваються [206].

Корупція в системі державних закупівель призводить до колосальних втрат у будь-якій країні, причому втрати ці не лише фінансові. Збитки держави й суспільства від корупційних діянь у сфері державних закупівель автор пропонує умовно розділити на чотири групи: фінансові, кількісні, якісні та політичні втрати.

Фінансові втрати полягають в укладенні угод на не вигідних для держави й суспільства фінансових умовах. Передусім це завищення цін на продукцію, що закуповується порівняно з поточним ринковим рівнем.

Кількісні втрати передбачають завищення або зниження обсягу постачання матеріалів або надання послуг порівняно з необхідною кількістю, придбання товарів і послуг в особистих цілях відповідальних посадових осіб, а не для задоволення державних потреб тощо [207].

Якісні втрати – це укладення договорів з порушенням необхідних технічних умов, таких як постачання товарів, виконання робіт або надання послуг невідповідної якості, погіршення умов гарантійного та післягарантійного обслуговування, недостатні вимоги з контролю якості виконуваних робіт або надаваних послуг тощо. Політичні втрати вбачаються в погіршенні інвестиційного клімату в країні, у втраті довіри з боку громадян до державних структур і держави загалом, у послабленні економічної і фінансової систем країни, порушенні принципів вільної конкуренції.

Корупція в контексті державної закупівлі фактично полягає в шахрайстві осіб, які займаються закупівельним процесом. Це призводить до економічних збитків, які завдають державі учасники процесу закупівель. Зазвичай існує певна форма таємної змови між покупцем і продавцем [242, с. 181].

Відповідальні особи замовника вимагають або змушені «користуватися послугами» учасників торгів для прийняття рішень про присудження контрактів на їх користь. Це – засіб протизаконного впливу на прийняття рішень і виконавчі процеси. Вказані процеси за характером можуть бути правові, управлінські й економічні.

Слід зазначити, що в цьому разі необхідно розробити дієві заходи реагування на корупційні ризики, які можна поділити на три загальні типи:

- превентивні;
- правозастосовні;
- просвітницькі.

Розглянемо детально кожен із запропонованих типів [168, с. 27].

Так, заходи превентивного характеру включають широкий спектр заходів із запобігання корупції, серед яких спрощення адміністративних

процесів, впровадження колегіальності або вимог документування та відкритості прийняття рішень, обмеження та контроль прямих контактів між співробітниками установи та третьої сторони, впровадження електронного документообігу із вбудованими механізмами прозорості й контролю тощо. Тобто заходи, які підвищують контроль, підзвітність і прозорість діяльності установи взагалі, виконання функцій та процесів і, таким чином, ведуть до зменшення ймовірності корупційних ризиків [168, с. 27–28].

Правозастосовні заходи – це заходи покарання. Ці заходи мають передбачати неупередженість та обов'язковість застосування покарань у разі виявлення корупційних вчинків. Для реалізації таких заходів має існувати система, яка дозволяє виявляти вчинки, заохочувати повідомлення про вчинки й застосовувати покарання згідно із законодавством і встановленими в установі правилами та стандартами [168, с. 28].

Натомість просвітницькі заходи спрямовані на підвищення обізнаності працівників про вимоги щодо етичного кодексу, управління конфліктами інтересів, поведінки стосовно подарунків, а також відповідальності за корупційні вчинки та порушення правил і стандартів [168, с. 28].

Таким чином, розробка заходів протидії корупції повинна бути конкретно та передбачати кількісні показники, які надавали б можливість визначати результативність. Наприклад, якщо передбачено зменшення кількості документів, які вимагають від третьої сторони під час реєстрації або одержання якогось дозволу, то в цільових показниках треба вказати конкретно, на скільки документів (або на який відсоток від загальної кількості) буде зменшено їх кількість. Або, якщо передбачено проведення контрольних перевірок виконання окремих процесів, то також треба вказати, який процент буде перевірено або як часто. Взагалі заходи треба формулювати таким чином, щоб було можливо вимірювати результативність або відслідковувати їх запровадження. Тобто заходи мають включати показники, за якими можна відслідковувати й оцінювати їх виконання. Треба також уникати показників, які не несуть суттєвої інформації, що свідчила б

про ефективність заходу. Наприклад, хоча це важливо планувати та звітувати, скільки працівників пройшли навчання з управління конфліктами інтересів, це не дає підстави робити узагальнення, що працівники усвідомили інформацію, надану під час навчання. На додаток до інформації про загальну кількість навчених треба також планувати та відслідковувати кількість працівників, рівень знань яких було поліпшено. Таку інформацію можна одержати, наприклад, через проведення тестів [168, с. 28].

В Україні необхідно забезпечити дотримання законодавства та державних інтересів усіма учасниками під час реалізації повноважень і надання державних послуг, включаючи державні закупівлі. Адже корупція у сфері державних закупівель, крім деморалізуючих наслідків, призводить до надмірних витрат, неефективності й викривлення конкурентного середовища, суттєво впливаючи на основні функції держави та суспільства, зокрема на економічний розвиток.

Ідеться про питання не лише господарського права, а й морально-етичних цінностей, що визначаються історією і традиціями громадського об'єднання. Будь-які невідповідні вияви впливу на процес державних закупівель слід рішуче засуджувати.

Можна виокремити низку конкретних видів порушень, а саме:

– створення такого складу учасників, який дає змогу уникати застосування процедур торгів поза певними обмеженнями і, натомість, використовувати більш спрощені процедури, включаючи пряме укладання договорів або закупівлю в одного виконавця;

– розроблення технічних умов або технічних завдань з метою сприяння продажу певного продукту чи послуги або недопущення до участі в торгах потенційних учасників;

– висунення таких критеріїв оцінки тендерних (цінових) пропозицій, що абсолютно не відповідають вимогам фактичної закупівлі та, безперечно, є дискримінаційними щодо певних постачальників;

- зловживання процедурами «закритих» тендерів, зокрема такими, як торги з обмеженою участю, запит цінних пропозицій (котирувань) або закупівлею в одного виконавця;
- розроблення заходів щодо укладання контрактів з очевидним наміром сприяти певному постачальнику;
- прийняття до розгляду від учасників торгів недостовірної інформації чи тендерної (цінної) пропозиції, підготовленої з порушенням установлених вимог;
- маніпулювання процесом прийняття рішень у межах роботи тендерного комітету.

Боротьба з корупцією в системі закупівель як у державному, так і в комерційному секторах економіки неможлива без комплексного підходу до розв'язання цієї складної проблеми. Міжнародною практикою опрацьовано чотири основні підходи, які на практиці підтвердили свою ефективність: психологічні методи, технічні методи, регламентація процесів, репресивні засоби [228, с. 145].

У цьому контексті комплекс засобів протидії корупції здійснюється у двох напрямках.

1. Створення ефективної системи правил, які будуть детально регламентувати потенційні корупційно небезпечні етапи процедури державних закупівель. Звернемося до міжнародного досвіду. Наприклад, у Російській Федерації діє Федеральний Закон «Про розміщення замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб» від 25 липня 2005 року № 94-ФЗ [132], який досить детально регламентує весь процес розміщення державного й муніципального замовлення. Попри всі незаперечні антикорупційні переваги означеного закону, у ньому також містяться окремі етапи й елементи процедури державних закупівель, які недостатньо чітко прописані, мають юридично неоднозначне тлумачення або передбачають прийняття суб'єктивних рішень. Ці прогалини закону дають змогу недобросовісним посадовим особам робити

спроби отримання незаконного доходу. До моменту усунення таких неоднозначних прогалин законодавства можуть бути використані внутрішньовідомчі інструкції. Цей досвід державних закупівель може бути впроваджений в Україні, особливо на сучасному етапі, коли законодавство державою закупівельної галузі формується майже заново.

2. Створення чітких механізмів контролю за точним дотриманням цих правил. У системі правил, які знижують ризик виникнення корупції, від початку повинні бути закладені контрольні заходи (у тому числі узгодження з підрозділами, не залученими до процедурної частини здійснення закупівлі), які дають змогу проводити незалежний поточний контроль і аналіз, а також подальший аудит процедур державних закупівель. Стаття 42 останньої редакції Закону України «Про державні закупівлі» [176] передбачає чітке визначення протизаконних дій з боку постачальників і заходів, які необхідно було вживати в разі настання таких дій. Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему України» від 15 листопада 2001 року № 2787-III [163] доповнено Кодекс України про адміністративні правопорушення [83] ст. 164/12, якою передбачено накладення штрафу на посадових осіб, винних у використанні бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню або недотриманні порядку проведення операцій із бюджетними коштами.

Також з 2005 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 18 листопада 2004 року № 2188-IV [171] внесено зміни до цього власне Кодексу [83] в частині доповнення його ст. 164/14 «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти», якою також передбачено накладання штрафу на посадових осіб, але вже за конкретні протиправні дії під час проведення процедур державних закупівель, а саме: здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур; застосування процедур закупівлі з порушенням законодавства про здійснення

закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, у тому числі оформлення тендерної документації з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, оцінка тендерних пропозицій не за критеріями та методикою оцінки для визначення найкращої тендерної пропозиції, що міститься в тендерній документації, укладення з учасником, який став переможцем торгів, договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти за цінами і обсягами, які не відповідають вимогам тендерної документації; неоприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства, недотримання умов захисту вітчизняного ринку; неподання в установленому порядку звіту про результати здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг, відображення недостовірних відомостей у звіті про результати здійснення зазначеної процедури; непроходження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель відповідно до вимог закону; ненадання інформації, документів і матеріалів у випадках, передбачених законом.

Тимчасове положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, яке було затверджене постановою Кабінету Міністрів України «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 28 березня 2008 року № 274 [178], передбачало настання адміністративної чи кримінальної відповідальності замовників та учасників за порушення вимог власне положення та інших нормативно-правових актів, розроблених на його виконання.

Водночас порушення під час проведення процедур державних закупівель можуть зумовити настання кримінальної відповідальності згідно з положеннями чинного Кримінального кодексу України, передусім у разі нецільового використання бюджетних коштів (ст. 210) та вчинення злочинів у сфері службової діяльності (розділ 17).

Розпорядник державних коштів, який планує порушити закон, має у своєму розпорядженні кілька можливостей, завдяки яким він може

маніпулювати процесом у бажаному для нього напрямі. Слід також зауважити, що такі дії необов'язково пов'язані зі злочинними умислами. Як правило, це просто можуть бути непрофесійні дії покупця, коли він без будь-якої користі або переваг для себе бажає діяти упереджено, наприклад для сприяння місцевим або вітчизняним учасникам торгів [170, с. 64],

Таким чином, у міжнародному масштабі визначено, що боротьба з корупцією й удосконалення фінансової підзвітності є важливою складовою будь-якого відповідального керівництва, адже корупція в найгіршому випадку може підірвати всю систему економічного й політичного життя в країні. У всьому світі реалізуються численні урядові та неурядові програми боротьби з корупцією, зокрема й у сфері державних закупівель, але успіхи поки є досить сумнівними.

Міжнародний досвід засвідчує, що повністю усунути корупцію у сфері державних закупівель поки не вдалося в жодній країні світу, але це зовсім не означає безнадійність і неефективність засобів щодо зниження її рівня. Слід зауважити, що застосування кожного з чотирьох методів протидії корупції на практиці обмежується його специфікою та потребує залучення додаткових державних ресурсів.

Ефективність застосування психологічних методів зумовлена такими факторами:

– кваліфікацією спеціалістів, яких залучатимуть для виконання робіт у цьому напрямі, а саме: проведення глибоких інтерв'ю, етико-психологічного тестування кандидатів, збирання й аналіз особистої інформації про кандидатів і співробітників, у деяких випадках навіть застосування спеціальної техніки («детектори брехні», контроль листування та переговорів тощо);

– суб'єктивізмом оцінки й висновків: ключову роль для оцінки конкретної ситуації або працівника, розроблення відповідних шляхів або засобів впливу має висновок експерта певної галузі. Тому не виключається вірогідність помилок (зокрема умисних);

– неприйняттям співробітниками закупівельних підрозділів (у тому числі лояльними) деяких методів з огляду на те, що їх використання може межувати з порушенням особистих прав.

Застосування технічних методів обмежується властивостями товарів або послуг, що закупаються, і поширенням технічних засобів серед потенційних продавців. Ці методи, напевно, будуть ефективними і мають право на застосування щодо так званих «біржових» товарів і послуг, характеристики яких стандартизовані й легко піддаються вимірюванню. До таких належать, наприклад, нафтопродукти, вугілля, зерно, метали тощо. І навпаки, ці методи практично не можуть бути застосовані для товарів і послуг з унікальними властивостями й невимірюваними характеристиками, адже в такому разі вимагається безпосередня взаємодія споживача та продавця для уточнення характеристик або параметрів технічних умов.

Як приклад можна навести консультаційні або дослідницькі роботи, послуги з проектування. Ефективність застосування господарсько-правових регламентних методів може гарантувати лише їх неухильне виконання. Лише за цих умов може йтися про ефективність механізмів контролю за дотриманням встановлених правил і процедур.

Що ж стосується дієвості й результативності репресивних заходів, то вона буде незначною за відсутності механізму «невідворотності покарання».

Отже, отримати відчутні результати показників зниження корупції можливо лише шляхом застосування комплексного підходу, тобто збалансованого використання всіх методів протидії на всіх етапах процесу державних закупівель. Обмежуючись окремими галузями впливу або методами, можна отримати лише короткочасний ефект, однак через деякий проміжок часу структура та механізм вивільнення незаконного доходу зміняться, перемістившись у галузі, які не покрито інструментами контролю та протидії.

Зрештою сумарні корупційні втрати повернуться до попередніх розмірів або навіть перевищать їх. Слід зазначити, що в сучасних умовах

дедалі більшого поширення набуває процес здійснення електронних закупівель, який також містить ризики корупції. Інтенсивне використання комп'ютерних систем створює нові проблеми щодо цілісності й безпеки здійснення електронних закупівель.

Частка державних закупівель в Україні становить від 13 до 18 % валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) країни, або від 37 до 45 % від загальних видатків держави (у 2017 р. було укладено договорів у сфері державних закупівель на загальну суму 498 млрд грн). Без реформування тендерної системи держава втрачає щоденно 135 млн грн. Як показує досвід інших країн, введення електронної системи держзакупівель у перший же рік дає 10–20 % економії за рахунок поліпшених процедур, а в нас є резерви для ще більшого зростання, якщо викоринити системну корупцію. Тому серед головних цілей реформ – викоринення та системне запобігання корупції, прозорість держзакупівель, неприпустимість дискримінації та об'єктивна оцінка тендерних заявок, простота й легкість застосування процедур, повна звітність і аналіз усіх держзакупівель [225].

Згідно з положеннями Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», у редакції Указу Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, «високий рівень і системний характер корупції в інститутах державної влади є загрозою для національної безпеки України. Корупція є одним з основних чинників неефективності органів державної влади й місцевого самоврядування, посилює ризики порушення прав громадян. Протягом багатьох років проблема поширення корупції не втрачає своєї актуальності» [229].

Ситуація, яка склалася в Україні впродовж років незалежності, засвідчує, що корупція в суспільстві поки що не стала осудним явищем та де-факто небезпечним. Інструменти державного впливу щодо боротьби з корупцією були настільки малоефективними, що не вивели Україну на якісно новий антикорупційний рівень, зокрема й у світовому рейтингу сприйняття корупції. Підтвердженням неефективності антикорупційної державної

політики є сталі позиції України в рейтингу сприйняття корупції, який щорічно досліджується та презентується міжнародною громадською організацією Transparency International за 100-бальною шкалою з-поміж 180 країн світу: від 0 (максимум корупції) до 100 (корупція відсутня) балів.

Так, у рейтингу за 2019 рік Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International «Індекс сприйняття корупції» (CPI), посівши 126-те місце зі 180 країн світу. Це на 2 бали менше та на 6 позицій вище, ніж попереднього року (32 бали, 120-те місце). Україна повернулася на рівень 2017 року та перебуває поряд з Киргизстаном, Азербайджаном та Джибуті. З-поміж сусідніх країн Україна випередила Росію, яка 2019 року не змінила свої позиції (28 балів, 137-ме місце). Серед сусідів лідирує Польща (58 балів, 41-ше місце) та Словаччина (50 балів, 59-те місце). За 2019 р. лідери CPI суттєво не змінилися: на першому місці – Нова Зеландія та Данія, які набрали по 87 балів. У першій десятці лідерів – 8 країн Західної та Північної Європи. Найгірша ситуація серед країн з нестабільною політичною ситуацією, військовими конфліктами та де частково контролюється територія країни – Сомалі (9), Південний Судан (12), Сирія (13) [105].

З 2012 року (від моменту, коли Transparency International почала застосовувати сучасну методику розрахунку Індексу сприйняття корупції) найнижчі показники України було зафіксовано 2013 року – 25 балів. З 2014-го до 2018 року позиції України щодо подолання корупції повільно покращувалися.

Позитивний вплив справили запровадження процедури автоматичного відшкодування податку на додану вартість, платформи Prozorro, відкриття доступу до державних реєстрів тощо. Україні вдалося зробити низку дієвих кроків у бік створення суттєвого законодавчого підґрунтя для побудови ефективних методів виявлення та запобігання корупції, зокрема у сфері державних закупівель [46].

Однак через брак політичної волі та протистояння олігархічних груп процес упровадження реформи відбувається занадто повільно. Це і є

причиною негативної динаміки та втрати двох позицій у світовому рейтингу сприйняття корупції, у якому за 2019 р. Україна не лише не втримала, а й втратила дві позиції. Інформація за 2019 р. щодо Індексу [43] сприйняття корупції десятки країн світу з найвищим індексом, України та деяких інших країн світу у співвідношенні з деякими показниками, що характеризують рівень розвинутості країни. Як видно з наведених даних, серед десятка країн з найвищим індексом сприйняття корупції 8 країн – члени ЄС. Так, у 2019 р. на 10 країн з найвищим індексом сприйняття корупції припадало 19 країн з найвищим ІЛР та ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (Норвегія, Нова Зеландія, Німеччина, Швейцарія, Сінгапур та ін.), на противагу цьому країни з найменшим індексом сприйняття корупції мають низькі показники ІЛР та ВВП на душу населення (Сирія, Сомалі, Південний Судан та ін.).

Публічні закупівлі є обов'язковою складовою функціонування будь-якої держави, адже без організованої системи закупівель на задоволення суспільних загальнонаціональних потреб держава не зможе виконувати свої функції. На думку Є. П. Гольцунова, «призначення сфери державних закупівель визначається через такі функції, як: інформаційна, посередницька, регулююча, сануюча (контролююча), стимулююча, соціальна (диференціація учасників ринку). З метою забезпечення життєдіяльності суспільства держава створює систему господарських відносин, що ґрунтується на економічній доцільності, ресурсно-правовому забезпеченні й адміністративних важелях управління. Сфера державних закупівель є одним із секторів економіки, що включає сукупність різних суб'єктів господарювання (державних замовників різного рівня, представників бізнесу), які акумулюють суспільні інтереси та взаємодіють у межах встановленого правового поля з метою взаємовигідного обміну» [148, с. 10].

Характерною особливістю вітчизняного законодавства з питань державних закупівель є те, що воно постійно змінюється, однак не призводить до очікуваних результатів. Щоразу, як вносяться зміни до

законодавства з питань закупівель, розробники або їх прихильники декларують масштабні очікування, прогнози та перспективи, які можуть бути досягнуті внаслідок упровадження таких змін. Однак практика засвідчує, що лише введення електронної системи закупівель і створення ЦЗО стало дійсно дієвим і прогресивним (проте ще не результативним) кроком на шляху реформування системи державних закупівель. Попередні спроби реформувати державну систему закупівель не лише не сприяли її розвитку, а навпаки, призводили до поглиблення кризи в цій сфері [122, с. 130].

Варто зазначити, що корупційна складова у сфері закупівель формується ще на етапі планування загальнодержавних потреб, оскільки законодавче поле не містить критеріїв першочергових чи невідкладних потреб у забезпеченні коштами державного бюджету [220, с. 82]. Тобто корупційна складова закладається ще під час формування проекту Державного бюджету України на наступний рік, коли розпорядники та отримувачі бюджетних коштів під керівництвом головних розпорядників бюджетних коштів та Міністерства фінансів України складають бюджетні запити.

Зазвичай планування видатків державного бюджету на наступний бюджетний рік відбувається шаблонно, іноді необґрунтовано та хаотично, оскільки не має належного методологічного підґрунтя. За бажання в бюджеті практично кожного розпорядника бюджетних коштів (від нижчого рівня до головного) можна знайти заплановані видатки, які не лише не є першочерговими, а й іноді не відповідають профілю діяльності бюджетної установи чи закладу [133]. Саме законодавчі прогалини на етапі формування бюджетних запитів створюють передумови для корупції в бюджетному процесі.

Також важливим напрямом на шляху побудови ефективних механізмів запобігання корупції у сфері закупівель є налагодження дієвого контролю з боку держави за ефективністю процедур закупівель з огляду не на процедурні моменти, а на ефективність проведення закупівлі загалом.

Зважаючи на те, що впродовж останніх років було розслідувано незначну кількість гучних корупційних справ, офіційна статистика підтверджує досить поширене уявлення суспільства про те, що організована злочинність дедалі більше проникає у владні структури, а переважна більшість організованих злочинних угруповань має корумповані зв'язки з органами державної влади на найвищому рівні [227, с. 20].

Однак офіційна статистика не дає змоги отримати реальну картину щодо тенденцій розвитку корупції в Україні, тобто вона не відображає дійсних масштабів, динаміки корупційних правопорушень. Передусім це стосується хабарництва. Але навіть за таких умов можна встановити деякі сучасні тенденції в цій сфері: стабільне зростання кількості корупційних правопорушень та їх поширення в найбільш важливих галузях національної економіки (енергетика, публічні закупівлі, банківська справа, паливно-енергетичний комплекс та ін.), посилення їх рушійного впливу на політичні та соціальні процеси в державі, підвищення рівня освіти в осіб, які вчиняють корупційні злочини.

Ситуація, що склалася в Україні після здобуття незалежності, засвідчує, що в нашій державі не вдалося зробити корупцію справою не вигідною, осудною й небезпечною, а діяльність щодо боротьби з корупцією не стала пріоритетним напрямом діяльності для органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Прийняття нових антикорупційних та низки інших законодавчих актів, затвердження Антикорупційної стратегії на 2014–2017 р. [204] не сприяло встановленню надійної законодавчої бази для запобігання та протидії корупції. Оновлення спеціального законодавства не зумовлює відчутних позитивних результатів у боротьбі з цим негативним явищем. Серед головних причин – відсутність державного галузевого моніторингу стану нормативно-правової бази тієї чи іншої сфери, неналежне наукове розроблення теоретично-методологічного забезпечення реалізації антикорупційної політики в державотворенні, а також прогалини в

законодавстві в частині взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з науковою спільнотою щодо використання результатів наукових напрацювань. Корупція в нашій державі перетворилася на одну з найбільших загроз суспільному розвитку.

Корупційні зловживання існують у всіх без винятку сферах економіки України, що спричиняє тотальну тінізацію економічного сектору країни. Корупція підриває економічні засади держави, блокує надходження іноземних інвестицій, призводить до тінізації економіки, зумовлює посилення впливу організованих злочинних угруповань [153, с. 89].

Крім того, корупція впливає на формування органів державної влади, а точніше всіх гілок влади, а також на вироблення та реалізацію державної політики [212, с. 470]. Корупція загрожує розвитку суспільного ладу України, оскільки системно й комплексно впливає на формування та діяльність владних і політичних інституцій, підриває довіру громадян до таких інститутів влади й суспільства, ускладнює відносини України з іноземними партнерами.

З огляду на викладене, можна виокремити чинники, які спричиняють виникнення корупційних ризиків, зокрема:

- людські;
- організаційні;
- чинники, що впливають з аналізу змісту законодавства про запобігання корупції.

До людських чинників корупційних ризиків варто віднести такі: помилковість мотивів, систематичний тиск та будь-які втручання в діяльність посадових осіб з боку їх керівництва або інших осіб; скрутне матеріальне (фінансове) становище; правовий нігілізм усвідомлення вчинення корупційних вчинків та їхніх наслідків тощо.

До організаційних чинників корупційних ризиків належать: неврегульованість повноважень, завдань і функцій, юридичної відповідальності посадових осіб; переобтяження; наявність безпосереднього

контакту (взаємозв'язку) посадових осіб з іншими (третіми) особами; колізії та законодавчі прогалини тощо.

Чинниками, що впливають з аналізу змісту законодавства про запобігання корупції, є неналежний правовий захист викривачів, конфлікт інтересів, подарунки тощо.

Значна кількість корупційних ризиків, високий рівень тінізації та корупції у сфері державних закупівель, неспроможність правоохоронних органів виявляти значну частку цих порушень і забезпечувати відшкодування втрачених коштів свідчать про необхідність перегляду чинного законодавства про публічні закупівлі. Високий рівень корумпованість сфери державних закупівель, неспроможність контролюючих і правоохоронних органів своєчасно виявляти порушення в цій сфері та запобігати їм, забезпечувати відшкодування втрачених коштів свідчать про тенденцію до зловживань у сфері державних закупівель, що зберігається, успішну адаптацію кримінологічних суб'єктів державних торгів до законодавчих нововведень у системі державних закупівель.

## **Висновки до розділу 2**

З'ясовано, що правове регулювання державних закупівель в Україні на сучасному етапі потребує вдосконалення. Зокрема, варто зменшити вплив замовників на результат закупівель, що здійснюються за допомогою електронних засобів, та вдосконалити процедуру оскарження здійснення електронних державних закупівель на рівні закону.

Встановлено, що вдосконалення правових засад попередження та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель в Україні передбачає підготовку комплексних правових актів, що регулюють відносини в цій сфері, а також спеціалізованих актів стосовно попередження (на зразок Закону України «Про попередження правопорушень у сфері державних закупівель»).

З'ясовано, що вдосконалення реалізації адміністративно-правових заходів профілактики правопорушень посадових осіб є цілеспрямованим, здійснюваним на безперервній основі процесом пошуку способів покращення результативності діяльності щодо усунення чинників, які детермінують протиправну діяльність посадових осіб органів публічного управління, якості виявлення причин та умов учинення таких адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням у цій сфері.

Обґрунтовано перспективні напрями розвитку публічно-закупівельних відносин в Україні: удосконалення механізму державних закупівель з урахуванням вимог Директив Європейського Союзу та зауважень міжнародних експертів у сфері державних закупівель; підготовка на законодавчому рівні відповідних документів щодо здійснення електронних державних закупівель; підготовка нормативно-правових актів з питань впровадження електронного документообігу; створення відповідної загальнодержавної інформаційної системи; істотне підвищення доступу населення до державних інформаційних ресурсів і систем надання послуг через глобальну інформаційну мережу Інтернет; розробка та впровадження національних стандартів з питань криптографічного захисту інформації й електронного цифрового підпису; удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Доведено нагальність потреби у формуванні єдиної законодавчої бази, що регламентуватиме відповідальність за вчинення правопорушень з боку як замовника, так і учасника державних закупівель. Правопорушення у сфері державних можна класифікувати на такі, що вчиняються: заради отримання певних матеріальних благ; унаслідок недобросовісного підходу до виконуваної роботи; за певних обставин, за яких учинення правопорушення неможливо уникнути, і які відбуваються внаслідок прогалин у законодавстві.

**РОЗДІЛ 3**  
**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА**  
**ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ**  
**ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

**3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель та можливості його використання в Україні**

Одним з можливих способів удосконалення чинного законодавства України у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель є напрацювання пропозицій, рекомендацій, ідей на підставі порівняльно-правового аналізу законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. Це зумовлено тим, що на сьогодні в доктрині адміністративного права наукових праць, що присвячені вивченню зарубіжного досвіду регламентації суспільних відносин у сфері адміністративної відповідальності за порушення державних закупівель та визначення напрямів його запозичення для подальшого впровадження в Україні, недостатньо, оскільки вказана тематика висвітлена вченими поверхнево. Це зумовлює актуальність повного та всебічного наукового опрацювання вказаної проблематики. Тому, безперечно доктринальне дослідження законодавства інших держав, яке регулює суспільні відносини у сфері адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель є своєчасним та актуальним в умовах продовження курсу нашої держави на євроінтеграцію [18, с. 60; 205, с. 670].

Запозичення зарубіжного досвіду нормативного врегулювання в тій чи іншій сфері та імплементація відповідних норм у національне законодавство України є одним з пріоритетних шляхів подальшого вдосконалення адміністративної відповідальності, зокрема у сфері порушень державних

закупівель. Причому варто зазначити, що сліпе запозичення зарубіжного досвіду створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин [17, с. 46; 210, с. 670]. Слушною є думка вітчизняних науковців про те, що українське законодавство має адаптувати інститут адміністративної відповідальності до сучасних вимог, ураховуючи тенденції адміністративної відповідальності зарубіжних країн, що дасть змогу обрати оптимальну модель. Перспективним напрямом оновлення законодавства в адміністративно-деліктній сфері нині залишається кодифікація, котра має передбачати переосмислення наявних норм, усунення суперечностей між ними, використання позитивного міжнародного досвіду у вказаній сфері [198, с. 86].

У зв'язку з цим, під час проведення порівняльно-правового аналізу законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель слід зважати на те, що в кожній країні залежно від історичних подій, культури населення, ментальності, правових традицій, правової культури, типу правової системи напрацьовуються та приймаються лише ті правові норми, які ефективні саме в цій державі, а в інших державах не завжди можуть бути використані. Тому вищий законодавчий орган державної влади кожної країни розробляє, розглядає, голосує та приймає ті найбільш якісні законодавчі норми, які будуть сприяти запобіганню та посиленню боротьби із суспільно небезпечними діями та притягненню винних осіб до юридичної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель [241, с. 42].

Таким чином, вивчення, розгляд й аналіз законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель доцільно здійснювати з метою вироблення концептуальних, системних пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства відповідно до кращої законодавчої та правозастосовної практики демократично розвинутих зарубіжних держав. Причому слід ураховувати як позитивні, так і негативні риси зарубіжного

законодавства у сфері адміністративної відповідальності у сфері державних закупівель для визначення можливості їх застосування в Україні в умовах нашої соціально-політичної, економічної, фінансової ситуації з урахуванням вітчизняної романо-германської правової системи [21, с. 208].

У процесі розгляду зарубіжного законодавства варто зробити акцент на ті країни, які мали подібну історію розвитку цього виду юридичної відповідальності і де процес підготовки та ухвалення нових нормативних актів у сфері адміністративної відповідальності вже завершився, що дозволить уникнути типових помилок, які існували в їх законодавстві раніше [17, с. 44].

Тут варто мати на увазі, що в більшості демократичних країн світу не існує диференціації юридичної відповідальності на адміністративну та кримінальну, адже ця практика є характерною лише для країн колишнього радянського союзу, а на сьогодні ця тенденція продовжується в країнах Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД). Тому пропонуємо спочатку розглянути законодавство тих країн, де існує такий вид юридичної відповідальності, як адміністративна, з метою проведення належного порівняльно-правового аналізу законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

З огляду на політичний курс нашої держави на подальшу євроінтеграцію, важливою є гармонізація вітчизняного законодавства із законодавством провідних європейських країн. Однак варто зважати на те, що адміністративна відповідальність наявна переважно в країнах пострадянського табору, а тому напрацювання концептуальних пропозицій та ідей щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання вказаної сфери слід здійснювати також з урахуванням позитивного досвіду цих країн.

Розглянемо спочатку досвід правового регулювання адміністративної відповідальності правопорушень у сфері державних закупівель у Сполучених Штатах Америки (далі – США).

Так, загальну координацію діяльності щодо державних закупівель у США здійснює Управління федеральної закупівельної політики (Office of Federal Procurement Policy), яке було створено 1974 року як консультативний орган при Міністерстві управління і бюджету, а 1988 року перетворилося на самостійний постійно діючий орган державної влади [53, с. 28].

Усі закупівлі, що проводяться федеральними закупівельними агентствами, регламентуються Зводом правил державних закупівель (Federal Acquisition Regulation) (далі – FAR) 1984 року, який описує всі етапи проведення державних закупівель, починаючи з планування і закінчуючи питаннями управління укладеними державними контрактами (аж до їх завершення).

Декларована мета FAR – це дотримання всіма агентствами, які проводять державні закупівлі для федеральних державних потреб, єдиної закупівельної політики та використання єдиних закупівельних правил.

Метою FAR є надання всім державним замовникам продукції з найкращим співвідношенням ціни та якості (ціни й витрат) з урахуванням обмеженого часу на проведення державних закупівель [8, с. 59].

Відповідно до FAR, під час розміщення державного замовлення в США застосовують такі процедури:

- відкриті торги;
- двоетапні торги;
- проведення переговорів;
- спрощені способи закупівель.

Варто наголосити, що спрощені способи закупівель (Simplified Acquisition Methods) не представлено в інших країнах, а застосовуються за незначної вартості контрактів (до 100 тис. доларів США) і в сумі не повинні

перевищувати 5 млн доларів на рік. Причому здійснювати штучне дроблення обсягу закупівлі заборонено [265, с. 196].

До спрощених способів належать:

- запит цінових котирувань (Price Quotations);
- використання корпоративних закупівельних пластикових карт при особливо малих державних закупівлях – до 2500 доларів США (Governmentalwide Commercial Purchasing Card);
- розміщення замовлень на державну закупівлю (Purchase Orders);
- використання рамкових угод (Blanket Purchase Agreement) для регулярних державних закупівель широкого асортименту продукції (типовий приклад – канцелярські товари та інші матеріали для роботи офісів, а також постачання запасними частинами автогосподарств замовників) [254].

Формування та розміщення державних закупівель США здійснюється за двома основними напрямками:

- 1) поточне забезпечення діяльності (матеріально-технічне постачання);
- 2) закупівля за профілем роботи конкретного державного органу (капітальні вкладення) [119, с. 671].

Для обліку державних закупівель у галузі національної оборони й безпеки в США використовують особливе державне регулювання. Цей вид державного замовлення розміщують на підставі спеціального документа – доповнення до зводу правил державних закупівель для потреб національної оборони (Defense Federal Acquisition Regulation – Supplement). Ці інструкції застосовує Міністерство оборони США, а також інші відомства під час державної закупівлі продукції, зокрема військового призначення [90, с. 451].

Питання поточного забезпечення потреб федеральних органів влади США вирішують централізовано, через спеціальну організацію – Адміністрацію загальних послуг (General Services Administration), завдяки якій замовники можуть закупити широкий асортимент товарів, робіт і послуг, «єдиних і стандартних» для всіх відомств, незалежно від їхнього профілю [247, с. 90].

Державним замовникам пропонують вибір більш ніж з чотирьох мільйонів найменувань продукції, яку централізовано закуповує Адміністрація загальних послуг. Причому однією з важливих задач General Services Administration є зниження витрат на здійснення власне закупівельних процедур. Так, витрати на проведення закупівель 2002 року становили 2,07 % від загальних витрат на проведення державної закупівлі, а впродовж 2004–2005 рр. знизилися до 1,75 %.

Крім Зводу правил державних закупівель, у США діє низка інших нормативно-правових актів, що регламентують різні аспекти проведення державних замовлень. Так, важливу роль як засіб правового захисту відіграють кримінальні й адміністративні закони. Особливо слід відзначити різні законодавчі акти, спрямовані на боротьбу з шахрайством, розтратою і зловживаннями федеральних коштів, корупцією. Вказані злочини належать до так званої білокомірцевої злочинності (white-collar crime) та застосовуються до службовців, чиновників, керівників, менеджерів, які виявляють кримінальну активність під прикриттям свого високого соціального статусу [217, с. 99].

У науковій літературі вона іноді позначається як елітарна злочинність, або злочинність еліт. В американському федеральному законодавстві відсутня єдина глава про посадові злочини. У кодексах штатів також не простежується єдиної системи в їх описі.

Звід законів США (титул 18) передбачає відповідальність за посадові злочини передусім у чотирьох розділах: «Хабарництво, нечесні доходи та зловживання своїм положенням» (глава 11), «Вибори й політична діяльність» (глава 29), «Вимагання та погрози» (глава 41), «Посадові особи та службовці за наймом» (глава 93) [9, с. 49].

Особливостями адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель за американським законодавством є:

– по-перше, досить широке визначення ознак;

– по-друге, досить широке коло осіб, які можуть бути суб'єктами не лише хабарництва, а й інших посадових злочинів, у тому числі правопорушень у вказаному векторі [79, с. 346].

Так, у США законодавством визначено потребу в провадженні політики, що не допускає виникнення конфлікту інтересів і покликана стимулювати відповідну поведінку працівників, які відповідають за державні замовлення. У цьому контексті, наприклад, забороняється розкриття інформації про заявку на контракт, за винятком випадків, передбачених законодавством, до моменту оголошення про укладення контракту. Ця заборона стосується не лише працівників федеральних структур США, а й інших учасників процесу організації закупівлі [225, с. 262].

У США, як і в багатьох інших державах, процедуру закупівлі проводять здебільшого через централізовану електронну систему, втручання в роботу якої вважається правопорушенням.

Найбільш докладно в американському законодавстві викладено норми, що регулюють відповідальність за хабарництво у сфері діяльності публічної адміністрації. Обов'язковим фактором дачі й одержання хабаря є наявність угоди між хабародавцем та отримувачем, яке не обов'язково повинно мати якусь певну форму: достатнім є усвідомлення того, що отримання «блага» вплине на рішення або дії публічного службовця.

На відміну від хабарництва у сфері публічної адміністрації, передбаченого адміністративним законодавством усіх штатів і федеральним законодавством, комерційне хабарництво карається лише в деяких штатах і трактується як різновид шахрайства.

Таким чином, саме шахрайство є найпоширенішим злочином з боку виконавців, постачальників, підрядників, оскільки багато шахраїв користуються перевагами за рахунок державних відомств через значні суми контрактів.

Правопорушення у сфері державних закупівель у США є різновидом адміністративного правопорушення, проте належить до низки шахрайств і

посадових злочинів залежно від предмета посягання та збитків, завданих державному бюджету США.

З метою попередження та протидії правопорушенням у сфері державних закупівель у США прийнято низку нормативно-правових актів, що регламентують різноманітні аспекти інституту державних закупівель (визначення обсягів федеральних потреб і планування закупівель; розміщення замовлення та укладення контрактів; забезпечення виконання контрактів і контроль тощо).

Задля протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель у США створено низку контролюючих органів, що здійснюють нагляд за додержанням законодавства у сфері державних закупівель з наділенням відповідним обсягом повноважень.

Отже, успішний досвід адміністративно-правового регулювання попередження та протидії правопорушенням у сфері державних закупівель у США засвідчує високий ступінь обґрунтованості положень чинного федерального законодавства США та їх реальне дотримання всіма учасниками процедури закупівель, що підтверджує низький рівень правопорушень у зазначеній сфері.

Вартий уваги досвід міжнародних фінансових інститутів щодо адміністративно-правового регулювання відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Зокрема, значний інтерес становить досвід державних закупівель за рахунок громадських коштів так званими міжнародними фінансовими інститутами (далі – МФІ) – великими міжнародними некомерційними організаціями, метою діяльності яких є розвиток певних галузей економіки різних країн або регіонів світу [263, с. 9].

МФІ акумулюють значні обсяги грошових коштів, отриманих за рахунок внесків учасників, а також комерційної діяльності (надання ресурсів здійснюється на принципах кредитування, тобто на поворотній платній основі), та реалізують масштабні міжнародні комерційні й некомерційні

проекти. Оскільки проекти фінансуються за рахунок коштів міжнародних фінансових інститутів, правила витрачання цих коштів, зокрема правила проведення закупівель, встановлюються безпосередньо МФІ.

В угодах з МФІ щодо надання кредитних ресурсів прийнято ставити посилання на ці правила [97, с. 130]. Оскільки такі угоди мають статус міжнародних, застосовують правила закупівель МФІ, а не національні правила та процедури закупівель продукції для державних потреб.

Серед найбільш відомих МФІ можна назвати:

– Світовий банк (World Bank Group), який включає Міжнародний банк реконструкції і розвитку (International Bank for Reconstruction and Development), Міжнародну асоціацію розвитку (International Development Association) і низку інших структур;

– Європейський банк реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР) (European Bank for Reconstruction and Development);

– Азіатський банк реконструкції та розвитку (Asian Bank for Reconstruction and Development) – для постачальників, зареєстрованих в Азії;

– різноманітні фонди (Soros Foundation, Know-How Foundation, USAID тощо) та низка інших організацій [28].

Під час реалізації будь-якого проекту виникає потреба в певних товарах, роботах і послугах, які закупаються на вільному ринку. Наприклад, для організації діяльності офісу потрібні комп'ютери, для модернізації системи водопостачання міста – насоси й очисне обладнання, роботи з будівництва потребують надання послуг з інженерного нагляду.

З усіх наявних на сьогодні МФІ найбільш відомими є Світовий банк і Європейський банк реконструкції та розвитку. За даними Світового банку, до травня 2008 року в країні діяли 25 проектів на загальну суму близько 10 млрд доларів США, що фінансуються за рахунок його коштів [146].

Правила закупівель товарів і робіт у проектах, фінансованих Світовим банком, прописані в «Керівництві із закупівлі, позик МБРР і кредитів МАР» та передбачають такі способи закупівлі:

- міжнародні конкурсні торги (International Competitive Bidding);
- національні конкурсні торги (National Competitive Bidding);
- міжнародні закриті торги (Limited International Bidding);
- запит котирувань (Shopping);
- закупівлі в єдиного джерела (Direct Contracting).

У Керівництві із закупівлі, позик МБРР і кредитів МАР чітко визначено терміни проведення окремих процедур, послідовність дій у разі настання тих чи інших обставин, права та обов'язки сторін у будь-якій можливій ситуації, причому найбільш детально описана процедура проведення міжнародних конкурсних торгів як найбільш складного способу державної закупівлі.

Можна стверджувати, що способи закупівель, які використовуються міжнародними фінансовими інститутами, а також правила їх вибору та процедури в межах проведених ними проєктів багато в чому схожі на правила та процедури, передбачені Типовим законом ЮНСІТРАЛ «Про закупівлі товарів (робіт) та послуг».

Так, відповідно до зазначеного положення, Закони на основі Типового закону ЮНСІТРАЛ про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру прийняті в Угорщині (2002 р.), Канаді (2005 р.), Нікарагуа (2005 р.) і Хорватії (2003 р.). Однакове законодавство, на розроблення якого вплинули Типовий закон і що лежать в його основі, підготовлено в Сполучених Штатах Америки (Однаковий закон про посередництво, прийнятий 2001 року Національною конференцією уповноважених за єдиним законодавством штатів) і прийнято в штатах Іллінойс, Айова, Небраска, Нью-Джерсі, Огайо і Вашингтон [171]. Типовий закон ЮНСІТРАЛ про закупівлі товарів (робіт) та послуг на сьогодні переглядають, щоб передбачити в ньому положення про сучасну практику закупівель, включаючи електронні закупівлі.

Таким чином, міжнародне співтовариство активно використовує конкурсні технології укладання контрактів на постачання товарів, виконання робіт і надання послуг під час витрачання громадських коштів, чи то платників податків (державні закупівлі розвинених країн світу), чи то

учасників міжнародних фінансових інститутів (закупівлі за проєктами Світового банку, ЄБРР тощо).

Отже, спільним з міжнародними стандартами та вітчизняним законодавством у сфері державних закупівель є розуміння того, що конкурентні закупівлі сприяють зниженню витрат на придбання товарів, робіт і послуг, забезпечують більшу ефективність витрачання та знижують рівень корупції під час розміщення замовлень за рахунок державних або громадських коштів.

Варте уваги правове регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель у Республіці Молдова.

Так, відповідно до Закону Республіки Молдова «Про державні закупівлі» від 13 квітня 2007 року № 96, перешкодами для реалізації стійких державних закупівель є [131]:

- дефіцит бюджету, бідність і відсутність власних фінансових ресурсів, включаючи непідготовленість національної економіки;
- відсутність кваліфікованого персоналу у сфері стійких закупівель, який би відповідав за впровадження та розвиток зазначеної сфери;
- незадовільний рівень сертифікації, маркування та етикетування;
- відсутність правової бази з «екологізації» економіки (на національному рівні рекомендується звернути увагу на розвиток національної політики, яка сприятиме здійсненню та організації стійких державних закупівель);
- брак статистичного аналізу, який дозволяє оцінювати й порівнювати наслідки реалізації стійких закупівель і рівень, на якому вона розвивається;
- відсутність регламенту з управління документами про державні закупівлі;
- відсутність стандартної специфікації для закупівлі загальних товарів, з огляду на що немає специфікацій щодо стійких та/або екологічних закупівель.

Навіть попри те, що Республіка Молдова спробувала реалізувати екомаркування у виробництві екологічних продуктів харчування, екологічні послуги залишаються практично недослідженими.

Таким чином, у Республіці Молдова існує ризик того, що стійкі державні закупівлі не можуть бути реалізовані або будуть реалізовані з порушеннями у зв'язку з відсутністю положень у цій сфері. Хоча Закон про державні закупівлі передбачає такий принцип присудження договорів щодо державних закупівель, як принцип охорони навколишнього середовища і підтримки соціальних програм у процесі виконання договору, проте пріоритет в оцінці пропозицій отримали найнижчі ціни, а не співвідношення ціни та якості.

Зокрема, у цій країні існує стаття, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення у сфері державних закупівель. У ст. 327<sup>1</sup> Кодексу Республіки Молдова про правопорушення йдеться про порушення правил ініціювання та проведення процедур державних закупівель.

Так, недотримання строків подання звітів Агентству державних закупівель тягне за собою накладення штрафу на фізичних осіб у розмірі від 3 до 5 умовних одиниць і на посадових осіб – від 10 до 20 умовних одиниць.

Включення недостовірних відомостей у звіти й офіційні пояснення у зв'язку зі скаргами, що подаються Агентству державних закупівель, тягне за собою накладення штрафу на фізичних осіб у розмірі від 5 до 10 умовних одиниць і на посадових осіб – від 20 до 40 умовних одиниць.

Непланування державних закупівель або планування їх з порушенням положень нормативних актів, неоприлюднення запрошення до подання ofert, оголошення про намір, дроблення державної закупівлі шляхом укладення окремих договорів з метою застосування іншої процедури закупівель, відмінною від процедури, яка була б застосована відповідно до положень нормативних актів, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від 25 до 100 умовних одиниць.

Обмеження будь-якими засобами доступу економічних операторів до процедури присудження договорів державних закупівель тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від 25 до 100 умовних одиниць.

Непідписання членами робочої групи декларацій про конфіденційність і неупередженість, нескладання протоколів оцінки ofert у межах процедур державних закупівель, ненаправлення у встановлені терміни оферентам інформації про результати процедури закупівлі або іншої передбаченої нормативними актами інформації тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від 25 до 150 умовних одиниць.

Порушення правил ведення і зберігання справ про державні закупівлі тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від 25 до 100 умовних одиниць.

Відмова надати Агентству державних закупівель інформацію про процедури державних закупівель, запитувану нею з метою виконання своїх функцій і повноважень, або неподання її в термін, передбачений нормативними актами або (залежно від обставин) встановлений у запиті, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від 25 до 100 умовних одиниць.

Невиконання рішень Агентства державних закупівель, винесених у зв'язку з процедурами державних закупівель, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від 25 до 100 умовних одиниць.

Слід зауважити, що Кодекс про правопорушення містить поняття, які не використовуються в юридичній мові та штатному розкладі апарату публічного управління: «фізична особа» і «службова відповідальна особа». У межах державних закупівель суб'єкти – це орган, який створює у своєму складі робочі групи, відповідальні за законне здійснення державних закупівель, та економічний оператор зі статусом підприємця, фізична або юридична особа. Ці протиріччя й законодавчі прогалини ведуть до зловживання та надмірного застосування санкцій.

Покарання за правопорушення у сфері державних закупівель можуть бути:

- дисциплінарними (наприклад, до членів робочої групи за порушення правил внутрішнього розпорядку);
- цивільними – за діяння, передбачені Кодексом про правопорушення;
- кримінальними – якщо діяння офертантів процедур державних закупівель містять елементи злочину, передбаченого Кримінальним кодексом.

На європейському рівні найбільш дієвим покаранням є таке: договір, який є результатом незаконного прямого присудження, має бути визнаний недійсним<sup>1</sup>.

Адміністративно-правовий механізм попередження та протидії правопорушенням у сфері державних закупівель у Республіці Молдова передбачає низку заходів.

Щодо інших заходів забезпечення законності процедур державних закупівель законодавець передбачає в ст. 75 Закону про державні закупівлі, що «порушення законодавства про державні закупівлі тягне за собою дисциплінарну (зокрема матеріальну), громадянську та кримінальну відповідальність відповідно до чинного законодавства».

Крім того, згідно зі ст. 72 абзацу 7 Закону про державні закупівлі, орган, який закуповує, несе відповідальність за заподіяння шкоди економічному оператору в разі незаконних дій, підтверджених остаточним рішенням компетентної судової інстанції, незаконного рішення або застосованої ним незаконної процедури, проте не несе відповідальності за упущений дохід або упущену можливість отримання прибутку [55].

---

<sup>1</sup> Згідно з Директивою 2007/66/СЕ Парламенту та Ради Європи від 11 грудня 2007, у боротьбі з незаконним прямим присудженням договорів, що вважається судом найбільш серйозним порушенням законодавства Співтовариства у сфері державних закупівель з боку державного або органу, що закуповує, слід було б передбачати ефективні та пропорційні покарання. Відповідно, договір, укладений унаслідок незаконного прямого присудження, має бути визнаний недійсним. Цей факт повинен підтвердити відповідальний за дозвіл шляхів оскарження незалежний орган. Визнання таких договорів недійсними є найдієвішим способом відновлення конкуренції.

Таким чином, варто констатувати, що законодавством у Молдові передбачено досить «жорсткий» апарат адміністративного примусу, що полягає в значних розмірах штрафів за правопорушення у сфері державних закупівель. Законодавець у Республіці Молдова передбачив різну об'єктивну сторону складу правопорушення, що дозволило знизити рівень корупційної складової у вказаній сфері.

Доцільно також дослідити досвід адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель Великої Британії, Німеччини, Нідерландів і Швеції.

Так, поняття та види засобів забезпечення ефективного використання державних коштів (із виокремленням з них прямих, серед яких чільне місце посідають саме публічні закупівлі), їх характеристика та системний аналіз у контексті галузевих ознак господарського права з подальшим обґрунтуванням висновку про господарсько-правову природу цих засобів розкрито в наукових розвідках [149, с. 85–90]. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні [151], а також окреме дослідження характерних рис і позитивних результатів відомих міжнародних практик з організації державних закупівель на основі досвіду США, Великої Британії, Німеччини, Нідерландів і Швеції та визначення за підсумками проведеного дослідження загальних світових тенденцій розвитку державних закупівель [260, с. 92–98] слугували предметом вивчення в попередніх дослідженнях.

Досліджуючи зарубіжний досвід регулювання державних закупівель, варто зазначити, що одним із завдань сучасної реформи у сфері державної регуляторної політики в Україні є проведення дерегуляції найбільш ефективним способом, внаслідок чого у державі будуть створені комфортні стабільні умови для сталого розвитку усіх форм підприємництва та інших видів господарської діяльності, формування вільної ринкової економіки. Водночас обрання оптимальної моделі дерегуляції дозволить уникнути свавілля з боку бізнесу, порушення прав споживачів, недобросовісної конкуренції тощо.

У науковій літературі з цього приводу зазначається, що найбільш відомою вважається модель проведення регуляторної реформи, запропонована Скотом Джейкобсом та Цезарем Кордовою, яка передбачає поступовість процесу реалізації регуляторної реформи від започаткування дерегулювання до запровадження регуляторного менеджменту [152, с. 24].

Зазначена модель відображає ідеальний процес проведення регуляторної реформи, натомість у реальному світі існує багато обмежень щодо застосування цієї моделі. Так, наприклад, частина країн взагалі обмежилися лише запровадженням дерегулювання, інша частина – поліпшенням наявних регулювань і лише дві країни – Велика Британія та США запровадили регуляторний менеджмент [113, с. 41–42].

Суть регуляторного менеджменту полягає в тому, що держава здійснює опосередкований вплив на різні сфери господарських правовідносин, не втручаючись власне в процес господарювання. Причому характерною рисою є формування короткострокової та довгострокової стратегії економічного розвитку країни, на основі яких планується реалізація регуляторної функції держави. Відповідні стратегії обумовлюють весь подальший процес планування та проведення державних закупівель.

У законодавстві зарубіжних держав, яке регламентує процедуру організації та проведення державних закупівель, суттєву увагу приділено забезпеченню прозорості й відкритості інформації, попередженню зловживань з боку організаторів, замовників та учасників процедури закупівлі. Застосування процедури відкритих торгів дозволяє найбільшою мірою реалізувати на практиці наведені вище принципи й забезпечити дотримання відповідних вимог усіма учасниками процедури закупівлі.

Слід зауважити, що науковці висловлювали думки про можливість впровадження в Україні:

а) централізованих державних закупівель щодо товарів, робіт і послуг, які необхідні для утримання, матеріально-технічного забезпечення роботи замовників за наявності їх довгострокової постійної потреби в однакових

товарах, роботах і послугах, які вже мають свій сформований ринок і відомий рівень цін;

б) об'єднаних державних закупівель, які передбачають право двох або більше замовників, що планують придбати однакові товари, роботи або послуги, передати на основі угоди всі або частину власних повноважень зі здійснення закупівлі одному із замовників [117, с. 4].

Цікавим у цьому аспекті є досвід окремих європейських країн. Зокрема, в Австрії, Іспанії та Португалії установи центрального рівня прямо зобов'язані законом здійснювати закупівлі через централізовані закупівельні організації, а для решти замовників така процедура не є обов'язковою.

У Бельгії встановлено таку обов'язковість у разі перевищення певного вартісного обсягу закупівель, а в Німеччині, де централізовані закупівельні організації функціонують на рівні Міністерства внутрішніх справ, усі закупівельні тендери федеральних міністерств вище певного порогового рівня повинні проводити виключно через централізовані закупівельні організації [49, с. 132].

Водночас у Швейцарії процедуру закупівлі регламентує кантональне, міжкантональне й місцеве законодавство, що передбачає рівний, недискримінаційний доступ на ринок постачальників як зі Швейцарії, так з інших країн, з ідентичним швейцарським режимом державних закупівель. Особливу увагу законодавець акцентує на сфері застосування та суб'єктах державних закупівель [196, с. 549].

Законодавство Бразилії встановлює, що, крім випадків, передбачених законом, публічні роботи, послуги, придбання та передача права власності на товари й іншу продукцію повинні бути укладені шляхом відкритої тендерної процедури, яка має забезпечувати рівні умови для всіх учасників торгів з положеннями, що встановлюють оплату зобов'язання. Ефективні умови участі в тендері повинні зберігатися відповідно до закону, який може дозволити лише вимоги до технічних та економічних кваліфікацій, необхідних для забезпечення виконання зобов'язань [255, с. 7, 9].

Законодавство деяких зарубіжних країн до процесу здійснення контролю за дотриманням учасниками процедури умов та правил публічної закупівлі залучає антимонопольні органи. Уряд Швейцарії 1996 року прийняв антимонопольний закон, відповідно до якого не лише було розширено повноваження комісії з конкуренції, а й закріплювалося право застосування санкцій до картелів, при чому, що конституція країни дозволяє створення промислових об'єднань і картелів [196, с. 549].

У Бразилії державні агенти не можуть приймати, передбачати, включати або застосовувати в тендері вимоги або умови, які компрометують, обмежують або порушують конкурентоспроможний характер процедури [85, с. 335]. Заборонено також встановлювати переваги або відмінності з причини місця народження, місця походження або місця проживання учасників торгів або будь-яких інших обставин, не пов'язаних з конкретним об'єктом контракту; або встановлювати диференційне ставлення до комерційної, юридичної, трудової, соціальної чи будь-якої іншої різниці між бразильськими та іноземними компаніями, включаючи валюту, режим та місце оплати, навіть якщо це стосується фінансування міжнародних агентств, за винятком випадків, передбачених в окремих статтях закону [255, с. 7, 9].

Слід також навести таку цікаву особливість регулювання процедури закупівлі у Швейцарії, як можливість повного відходження замовника від вимог законодавства у сфері закупівлі у визначених випадках. Зокрема, встановлено, що замовник має право не виконувати положення швейцарського законодавства про державні закупівлі, якщо існує загроза завдання шкоди моралі, суспільному порядку й безпеці, а також якщо цього вимагає необхідність захисту здоров'я та життя громадян, фауни і флори чи порушені права охорони інтелектуальної власності [196, с. 549]. Зазначене положення підтверджує, що економіка у Швейцарії є дійсно соціально спрямованою, оскільки будь-які правила й умови зберігають свою чинність до тих пір, поки не виникає реальної загрози спричинення шкоди життю або здоров'ю людини, погіршення екологічної ситуації тощо.

Попри те, що процедура конкурсних відкритих торгів була й залишається однією з найбільш поширених у країнах Західної Європи та США, публічні закупівлі не обмежуються лише цією процедурою [108, с. 45].

Досліджуючи зарубіжний досвід здійснення державних закупівель, Л. М. Пісьмаченко та О. О. Критенко зазначають, що окрім конкурсних, у багатьох країнах широко використовується позаконкурсна процедура – закупівлі в одного учасника (Швейцарія, Японія, Польща, Молдова). Цю процедуру застосовують у таких випадках: екстремальна ситуація, наявність лише одного учасника, закупівлі предметів, які захищено особливими правами або патентом, закупівлі для досліджень чи розробок або якщо необхідно провести додаткові закупівлі в постачальника, з яким раніше вже було укладено контракт [160, с. 71].

Законодавство Бразилії дозволяє застосувати іншу, ніж відкриті тендерні торги, процедуру лише в окремих, чітко визначених випадках. Зокрема, у цій державі закупівлі можуть проводитися шляхом застосування так званої процедури «заздалегідь визначеної вимоги», що є фактично аналогом національної процедури закупівлі «конкурентний діалог». Вона допускається для контрактів на послуги, коли уряд не може визначити точний характер і терміни надання послуги заздалегідь перед початком процедури. Заздалегідь визначена вимога – це структурований адміністративний процес для авторизації роботи з постачальниками за принципом «як і коли вимагається» на підставі умов і правил запропонованого замовником контракту [86, с. 200]. У цьому контракті визначаються завдання та сфера, у якій необхідно надати послуги або виконати певну роботу, терміни та будь-які інші конкретні інструкції (такі як подання звіту про витрати на основі попередньо встановлених фінансових обмежень) [80, с. 266].

Прикладами послуг, де можуть застосовувати досліджувану процедуру, є професійні послуги з перекладу, інформатики, деякі види ремонту, зокрема капітального [255, с. 24].

Резюмуючи викладене вище, можна сформулювати такі узагальнюючі висновки. У багатьох країнах світу публічні закупівлі вважають ефективним засобом забезпечення економного й оптимального витрачання бюджетних коштів.

До позитивних здобутків правового регулювання процедури державних закупівель у деяких європейських державах і США, які може бути використано під час розроблення пропозицій з удосконалення національного законодавства у відповідній сфері, належать:

1) закріплення обмежень щодо учасників процедур державних закупівель на основі антикорупційного законодавства, зокрема з метою попередження виникнення конфлікту інтересів;

2) визначення особливостей здійснення місцевих закупівель, тобто надання права органам місцевого самоврядування самостійно організовувати та проводити закупівлі в межах своїх потреб за кошти місцевих бюджетів;

3) визначення та конкретизація засад недискримінації учасників процедури закупівлі, тобто умов, які недопустимо встановлювати замовникам, як таких, що можуть бути визнані дискримінаційними;

4) недопущення порушення законодавства про економічну конкуренцію, закріплення антиконкурентних вимог і гарантій їх забезпечення під час проведення закупівлі;

5) підвищення гарантій захисту прав іноземних учасників процедур державних закупівель шляхом встановлення рівних з вітчизняними суб'єктами господарювання умов, крім випадків, коли це може зашкодити суспільним інтересам.

Таким чином, у вказаних державах державні закупівлі відіграють стратегічно важливу роль у таких сферах:

- 1) модернізація інфраструктури;
- 2) створення нових інформаційних технологій;
- 3) розвиток охорони здоров'я;
- 4) обладнання навчальних закладів;

5) будівництво та реконструкція закладів охорони здоров'я і навчальних закладів.

У Європейському Союзі (далі – ЄС) введено в дію шість різних директив щодо державної закупівлі, а саме:

- 1) Директива Ради 93/36/ЄЕС (про державну закупівлю товарів);
- 2) Директива Ради 93/37/ЄЕС (про державну закупівлю робіт);
- 3) Директива Ради 92/50/ЄЕС (про державну закупівлю послуг);
- 4) Директива Ради 89/665/ЄЕС (про засоби суспільно-правового захисту);
- 5) Директива Ради 93/38/ЄЕС (щодо підприємств з надання комунальних послуг);
- 6) Директива Ради 92/13/ЄЕС (про засоби судового захисту підприємств з надання комунальних послуг) [243].

Положення угод і директив забороняють дискримінацію або обмеження щодо всіх контрактів, незалежно від їх вартості, і застосовуються безпосередньо до державної закупівлі, навіть якщо не посилаються на неї спеціально.

Директиви мають на меті не погодження всіх національних правил державної закупівлі, а уніфікацію процедур, яких мають дотримуватися країни-члени, якщо очікувана вартість закупівель перевищує порогові показники [49, с. 130].

Директиви застосовуються до окремих державних контрактів, тоді як загальні принципи, закладені в Римській угоді, – до всіх контрактів, незалежно від їх вартості. Крім того, законодавство ЄС передбачає, що державні підприємства й установи, відповідальні за водопостачання та енергопостачання, транспорт і телезв'язок, мають керуватися такими принципами:

- відсутність дискримінації;
- прозорість процедур здійснення закупівель. Якщо вартість предмета закупівлі перевищує встановлені директивами порогові показники,

повідомлення про закупівлю розміщують у Додатку до Офіційного журналу ЄС (OJ) з бази даних із закупівлі TED (щоденні пропозиції в електронному форматі);

– інформування про обрану процедуру присудження контракту;

– відповідність технічним вимогам. Європейські стандарти, якщо такі є, повинні мати пріоритет перед іншими міжнародними або вітчизняними стандартами;

– прозорість процедур добору підрядників і присудження контрактів через використання завчасно сформульованих об'єктивних критеріїв.

У країнах ЄС існують певні правила щодо державних закупівель:

1. Порогові контракти. Директиви ЄС поширюються лише на договори вище певного рівня вартості, адже саме ці договори є важливими в контексті міжнародної торгівлі. Основною метою директив є сприяння такій торгівлі, а не регулювання державних контрактів загалом. Однак це не означає, що директиви надають національному законодавству повну свободу щодо присудження контрактів нижче порогової вартості [218, с. 33].

2. Суб'єкти, на які поширюється дія директив ЄС. Директиви ЄС про державні закупівлі поширюються на органи державної влади та на інших учасників державного сектору. Має значення саме мета діяльності суб'єкта. Для цього директиви ЄС розрізняють діяльність на комерційній основі та діяльність задля забезпечення суспільних потреб.

3. Технічна специфікація. Третя особливість стосується вимог директив ЄС щодо технічної специфікації – опису вимог до того, що повинно бути виконано згідно з договором про державні закупівлі. Технічна специфікація є важливим елементом тендерної документації, яку надають учасникам тендера і на основі якої ті готують свої пропозиції.

4. Критерії оцінювання. Ще одна, четверта, властивість стосується критеріїв визначення найкращої пропозиції. Українське законодавство передбачає оцінку вартості пропозиції як основного критерію для визначення

переможця, що в умовах невизначеності часто використовують і як єдино можливе мірило (через його відносну об'єктивність і простоту).

5. Охорона довкілля. Особливість закупівель ЄС, на яку варто звернути увагу, полягає в їх використанні як інструмента для реалізації екологічних та інших завдань. Оскільки основна мета регулювання державних закупівель полягає в тому, щоб зобов'язати державний сектор поводитися в комерційно ефективний спосіб, може виникнути питання щодо того, чи додаткові завдання не створюватимуть первинної мети. Певною мірою можна стверджувати, що «зелені» закупівлі насправді мають ключове значення. Прецедентне право ЄС має безліч прикладів, коли вимоги до систем екологічного управління були включені до основних вимог у процесі державних закупівель.

6. Електронні закупівлі. Зважаючи на тенденцію в Україні в останні роки, електронні закупівлі розглядають як окрему процедуру закупівель, яка потребує інших правил і передбачає передусім застосування електронного реверсивного аукціону, де найнижча ціна є єдиним критерієм для вибору постачальника. Положення директив передбачають ширше застосування електронних комунікацій, включаючи використання електронних засобів і пристроїв у системі державних закупівель загалом. Ідея полягає в тому, щоб замінити традиційні «паперові» процеси на опрацювання стандартних електронних документів, обмін електронними повідомленнями та підтримку автоматизованої обробки документів на кожному етапі процесу державних закупівель [23].

Також в країнах ЄС використовують послуги централізованих закупівельних організацій (далі – ЦЗО). Обов'язкове чи добровільне використання послуг ЦЗО та рамкових угод, ступінь зобов'язання використовувати послуги ЦЗО в країнах ЄС суттєво різняться [87, с. 148].

У деяких державах-членах обов'язок закуповувати певні товари чи послуги через ЦЗО стосується лише певних визначених типів замовників. Наприклад, в Австрії, Іспанії та Португалії установи центрального рівня

зобов'язані законом здійснювати закупівлі через ЦЗО, а для решти замовників така процедура не є обов'язковою.

У Бельгії встановлено таку обов'язковість у разі перевищення певного вартісного обсягу закупівель, а в Німеччині, де ЦЗО функціонують на рівні Міністерства внутрішніх справ, усі закупівельні тендери федеральних міністерств вище певного порогового рівня повинні проводити виключно через ЦЗО.

У деяких державах-членах встановлено обов'язок за обсягом рамкових угод, а в інших такого обов'язку не передбачено. Фінська модель зобов'язує замовників використовувати певний набір рамкових угод ЦЗО, а використання інших договорів має добровільний характер [48].

Добровільна система пропонує більшу гнучкість у прийнятті рішень щодо використання чи невикористання рамкових угод залежно від очікуваних результатів. ЦЗО, які функціонують у добровільних чи частково добровільних системах, завжди зацікавлені в підвищенні рівня своїх послуг для гарантування якомога кращих результатів для власних клієнтів. Тож добровільний характер системи певним чином стимулює конкуренцію серед ЦЗО. Якщо обов'язок використовувати ЦЗО не встановлено, то замовники під час присудження контрактів можуть знаходити різні причини для використання власних стратегій, які не сприяють поліпшенню закупівельних умов.

Необов'язкова система може призвести до сегментування попиту, а тому централізація не досягне передбачених цілей, а саме стандартизації та зниження витрат. У зв'язку з цим слід зазначити, що в різних країнах моделі фінансування ЦЗО істотно відрізняються. У Франції, Данії, Ісландії та Португалії ЦЗО повністю фінансуються коштом зборів, що передбачає більшу незалежність від власників. Середній розмір збору, який беруть ЦЗО за послуги, у різних державах-членах становить близько 1,75 % від суми закупівлі (у діапазоні від 0,5 до 3 %) [74].

Таким чином, вказані держави й на сьогодні продовжують розвивати свою систему державних закупівель відповідно до стандартів ЄС, Україні корисно вивчити та проаналізувати досвід різних країн ЄС, особливо щодо складніших аспектів державних закупівель. Подальша модернізація української системи державних закупівель сприятиме:

- поліпшенню умов для конкуренції на ринку державних контрактів в Україні внаслідок підвищення рівня законності, відкритості й неупередженості процесу укладення контрактів;
- забезпеченню кращого співвідношення ціни та якості під час вибору переможця тендера на державні закупівлі;
- скороченню випадків корупції;
- удосконаленню системи управління;
- проведенню маркетингових досліджень щодо попиту й пропозиції товар чи послуг на ринку для чіткого й ефективного планування закупівель і створення конкурентного середовища на ринку.

Отже, реалізація адміністративного законодавства сфери державних закупівель на сучасному етапі забезпечує введення найбільш суттєвих принципів у нормативну та інституційну структуру законодавства України у сфері державних закупівель згідно зі стандартами ЄС, що, відповідно, забезпечує можливість взаємного доступу суб'єктів господарювання до ринку державних контрактів на закупівлю товарів центральними органами ЄС та України.

### **3.2. Удосконалення правового регулювання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель**

Потужним важелем впливу держави на економіку є система публічних замовлень, закупівель продукції, робіт і послуг для державних та муніципальних потреб. Оскільки державні закупівлі посідають чільне місце у витратній частині бюджету більшості розвинених країн, то вони є дієвим інструментом управління економікою. За допомогою державних контрактів

багато держав розв'язують свої соціально-економічні проблеми, а також забезпечують проведення наукових досліджень, створення та впровадження нових технологій і розробок.

Ефективність публічних закупівель в Україні визначається передусім додержанням усіма учасниками цієї системи вимог щодо економії та справедливості під час їх організації. Від ефективності здійснення державних закупівель залежить успішність функціонування економіки загалом. Відповідно, актуалізується питання подальшого розвитку системи державних закупівель, адміністративної відповідальності за порушення порядку їх проведення, підвищення ефективності використання державних коштів з метою забезпечення українського суспільства якісними товарами й послугами.

У середньому обсяги державних закупівель у країнах ЄС становлять від 8 % валового внутрішнього продукту у Швейцарії до 25 % у Нідерландах. Проте обсяг цих державних закупівель, як уже було зазначено в попередньому підрозділі дисертації, не завжди свідчить про їх ефективність, оскільки цей сектор у кожній країні має свої корупційні складники [236, с. 56].

Обов'язки державних закупівель за Угодою про державні закупівлі Світової організації торгівлі оцінюються приблизно в 1,7 трлн євро [262]. Проте, на відміну від політики ЄС, що сприяє більшій відкритості, багато країн, які не є членами ЄС, неохоче відкривають свої ринки державних закупівель для міжнародної конкуренції.

Відповідно до директив ЄС щодо здійснення державних закупівель, основними принципами, за якими ґрунтуються системи державних закупівель у європейських країнах, є принципи підзвітності, чесності, прозорості, конкурентності, економності, ефективності, пропорційності, рівності, стабільності, виконання [155].

Тому, починаючи з 1 січня 2016 року до 2024 року для України «домашнім завданням» є максимальне наближення та адаптація вітчизняного

законодавства до умов і вимог європейського законодавства у сфері публічних закупівель. Ефективне виконання етапів, передбачених у Додатку XXI Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, забезпечує взаємний доступ до ринків державних закупівель для державних контрактів і договорів концесії.

Завдання до змін, визначені в Додатку XXI до Угоди «Індикативний графік інституційних реформ, адаптації законодавства та надання доступу до ринку», які передбачають п'ять етапів законодавчих змін до взаємного відкриття доступу ринків.

Наразі Україна виконує завдання, передбачені четвертим етапом графіка. Для подальшого формування взаємовідносин за принципами ЄС важливим напрямом є подолання фактору корупції у сфері публічних закупівель, що має негативний вплив передусім на технологічний рівень продукції, яка повинна відповідати вимогам і стандартам іноземних замовників, а також процедури державних закупівель загалом.

На сьогодні український ринок повністю відкритий для європейського замовника. Відкриті торги публікують англійською мовою для товарів і послуг, порогове значення яких становить понад 133,0 тис. євро (для робіт – 5,15 млн євро). З метою уникнення дискримінації замовник визначає мову, якою він безпосередньо готовий приймати запити й надавати інформацію.

Але, за даними Мінекономіки, участь компаній ЄС залишається низькою, що підтверджує потребу у викоріненні корупційних виявів, що сприятиме не лише покращенню міжнародної конкуренції, а й іміджу України загалом.

Вказане явище, на жаль, не нове й позанаціональне. Боротьбі з корупцією присвячено безліч наукових досліджень. У всьому світі реалізується безліч урядових і неурядових програм, але успіхи поки більш ніж скромні. Корупція в системі державних закупівель призводить до колосальних втрат для будь-якої країни, причому втрати ці не лише фінансові. Збитки від корупційних дій, яких зазнають держава й суспільство

в процесі розміщення державного та місцевого замовлення, умовно можна розподілити на чотири види:

1. Фінансові втрати – укладання угод на не вигідних для держави й суспільства фінансових умовах. Ідеться про завищені ціни за купованої продукції порівняно з поточним ринковим рівнем, включення в умови державних контрактів передплати, замість відстрочки платежу, тощо.

2. Кількісні втрати – завищення або зниження обсягу матеріалів, які поставляють, а також наданих послуг порівняно з необхідною кількістю; придбання відповідальними чиновниками товарів і послуг в особистих цілях, а не для задоволення державних потреб.

3. Якісні втрати – укладення угод з порушенням необхідних технічних умов, таких як постачання товарів, виконання робіт або надання послуг неналежної якості; гірші умови гарантійного й післягарантійного обслуговування; недостатні вимоги з контролю якості виконання робіт і послуг тощо.

4. Політичні втрати – погіршення інвестиційного клімату в країні, втрата довіри з боку громадян до державних структур і держави загалом, розхитування економічної та фінансової системи країни, порушення принципів вільної конкуренції.

Міжнародний досвід засвідчує, що цілком подолати корупцію в державних закупівлях поки не вдалося в жодній з країн світу, але це зовсім не означає безнадійність і неефективність заходів щодо зниження її рівня. Боротьба з корупцією в системі закупівель [181], як у державному, так і в комерційному секторах економіки, передбачає комплексний підхід до розв'язання цієї складної проблеми.

Міжнародною практикою вироблено чотири основні підходи, які на практиці підтвердили свою ефективність:

- психологічні методи;
- технічні методи;
- регламентація процесів;

– репресивні заходи.

Психологічні методи дозволяють впливати безпосередньо на першопричину корупції – прагнення найманих працівників до незаконного збагачення за рахунок роботодавця (у нашому випадку – за рахунок держави, тобто за рахунок усіх громадян) [107].

До психологічних методів належать такі.

Перевірка анкетних даних, біографії кандидата й відгуків з попередніх місць роботи. Це найбільш простий і поширений метод, який дозволяє спочатку не допускати до корупційно небезпечних видів діяльності кандидатів із судимостями або звільнених з попередніх місць роботи за корупційні проступки або злочини. Нині такі перевірки здійснюються кадровими службами всіх державних структур під час розгляду кандидатур на заміщення вакантних посад державної служби.

Спеціальні глибинні тестування кандидатів під час прийому на роботу (іноді навіть перевірка на поліграфі). На сьогодні існує значна кількість спеціальних тестів і навіть комп'ютерних програм, які дозволяють роботодавцю отримати досить чіткий психологічний портрет кандидата, зокрема й з точки зору потенційної схильності до незаконного збагачення за рахунок роботодавця. Застосування подібних психологічних тестів є повсякденною практикою прийому на роботу в комерційному секторі й деяких підрозділах силових структур. Причому слід зазначити, що здебільшого застосування поліграфа («детектора брехні») під час прийому на роботу може зіткнутися з цілком обґрунтованими претензіями щодо обмеження конституційних прав громадянина. Періодичні перевірки співробітників стосовно лояльності, включаючи провокаційні методи, є досить поширеними в комерційному секторі. Крім того, високою антикорупційною ефективністю означене «показове» викриття й покарання винних.

Побічним ефектом методу є пригнічений психологічний клімат у колективі, висока плинність кадрів [256]. Створення системи взаємного

контролю працівників (добровільні інформатори). Цей метод як спеціально створена й культивована система широко використовується в практиці великих комерційних структур. За всієї непривабливості цей метод означений високою ефективністю. У практиці державного сектору зустрічається досить часто, але в своєрідному вигляді. Здебільшого в державних установах система добровільних інформаторів не має офіційного регламенту і є джерелом внутрішньої інформації окремих керівників.

Ефективна мотивація співробітників передбачає не лише фінансову винагороду чиновників-закупників, а й спеціальні мотиваційні програми, спрямовані на стимулювання бажання довготривалого співробітництва з роботодавцем, побудова кар'єри в організації. У європейських країнах чиновники, що відповідають за державні закупівлі, виділені в окрему категорію державних службовців та отримують більш високу грошову винагороду за свою роботу порівняно з іншими своїми колегами (своєрідна «доплата за чесність»).

Ротація співробітників, які є членами комісій з розміщення замовлень, дозволяє зруйнувати наявні в недобросовісних чиновників домовленості з постачальниками. У регламентованих комерційних закупівлях застосовується досить рідко. Формування корпоративної етики нетерпимості до корупції (включаючи розробку етичних кодексів, кодексів з управління конфліктом інтересів та реалізацію спеціальних навчальних програм) розглядається за кордоном як один з ключових елементів стратегії протидії корупції.

У будь-якій великій міжнародній компанії етичний кодекс – невід'ємна частина життя та регламент поведінки кожного працівника. У кодексі прописано правила й етика поведінки співробітників, порядок вирішення та врегулювання ситуацій конфлікту інтересів. У деяких випадках етичний кодекс є невід'ємною складовою договору про наймання співробітника і порушення його положень може призвести до звільнення.

У системі державної служби за кордоном активно використовують етичні кодекси, які регламентують питання запобігання корупції. Причому

практика засвідчує, що ці кодекси виконують свої функції лише за умови обов'язкового та регулярного проведення спеціальних тренінгових програм серед усіх працівників організації [258]. Технічні методи виключають або значно зменшують імовірність змови представників закупівельних підрозділів і продавців, усуваючи можливість особистих контактів між учасниками угоди та підвищуючи ризик корупціонера бути спійманим. Прикладами подібного інструментарію можуть бути облаштування переговорних кімнат і робочих місць фахівців із закупівель системами контролю й відеоспостереження.

Аналогом є антикорупційна система, що діє в службі дорожньої поліції США [24], де взаємодія офіцера поліції з правопорушником має відбуватися виключно у фокусі спеціальної відеокамери, встановленої на кожному патрульному автомобілі. У комерційному секторі однією з функцій підрозділів внутрішньої безпеки є моніторинг службового листування.

Правомірність застосування цього методу в умовах державної служби є досить сумнівною з юридичної точки зору. Використання сучасних інформаційних технологій (системи електронних торгів, інтернет-магазинів та електронних торговельних майданчиків) дозволяє виключити безпосередній контакт фахівця-закупника та представника постачальника і є повсякденною практикою в системі закупівель комерційного й державного сектора.

Водночас через об'єктивні обмеження частка цих закупівель оцінюється як вкрай незначна та зазвичай застосовується під час закупівель малого обсягу. Закупівлі за наявними комерційним або спеціально сформованим каталогами широко застосовуються як у комерційному, так і в державному секторі.

Яскравим прикладом використання цього методу є досвід Адміністрації загальних послуг США, яка вирішує питання поточного забезпечення (матеріально-технічного постачання) усіх федеральних відомств. Адміністрація регулярно проводить рамкові конкурси на різну

номенклатуру продукції/послуг, результати яких (ціна, строки поставки та інші умови) зводяться в спеціальні каталоги [264].

За потреби здійснити закупівлю «стандартної» продукції федеральні відомства США знаходять у надісланих їм Адміністрацією каталогах загальних послуг потрібну продукцію та закупають її за визначеними умовами без будь-яких процедур [249].

Регламентні (процедурні) методи спрямовані на здійснення всіх закупівель відповідно до формалізованих внутрішніх правил і процедур, що знижують ризик виникнення корупції.

У цьому разі заходи щодо протидії корупції здійснюються за двома напрямками:

1. Створення ефективної системи правил докладно регламентують потенційно корупційно небезпечні етапи процедури розміщення державного замовлення.

2. Створення чітких механізмів контролю за точним дотриманням цих правил. У системі правил, що знижують ризик виникнення корупції, спочатку повинні бути закладені контрольні точки (у тому числі погодження з підрозділами, не залученими в процедурну частину здійснення закупівлі), що дозволяють вести незалежний поточний або наступний аудит проведених процедур розміщення державного замовлення. Репресивні заходи спрямовані на створення умов «невигідності» корупційних дій співробітників, відповідальних за розміщення державних замовлень [128, с. 17].

Необхідно зазначити, що застосування кожного з методів протидії на практиці обмежується специфікою методу та вимагає залучення додаткових 36 державних ресурсів [77, с. 50]. Так, наприклад:

1. Ефективність застосування психологічних методів зумовлена:
  - кваліфікацією фахівців, яких залучають для робіт у цьому напрямі: проведення глибоких інтерв'ю, психологічного тестування кандидатів, збір та аналіз особистої інформації про кандидатів і співробітників, використання

спеціальної апаратури (детектора брехні, контролю переписки та переговорів);

– суб'єктивізмом оцінки та висновків: провідну роль в оцінці конкретної ситуації або працівника, розробці відповідних кроків або заходів впливу відіграє висновок експерта в цій області. Тому не виключена ймовірність помилок, зокрема й умисних;

– неприйняттям співробітниками закупівельних підрозділів (у тому числі цілком лояльними) деяких методів з огляду на те, що їх використання межує з порушенням прав громадян.

2. Застосування технічних методів обмежується властивостями придбаних товарів чи послуг і поширеністю технічних засобів серед потенційних продавців [36, с. 3]:

– методи ефективні та можуть застосовуватися до «біржових» товарів і послуг, характеристики яких стандартизовані й легко вимірні (до таких належать, наприклад, нафтопродукти, вугілля, зерно, метал тощо);

– методи практично непридатні для послуг і товарів з унікальними властивостями й невимірними характеристиками, оскільки в цьому випадку необхідна пряма взаємодія споживача та продавця для уточнення характеристик або параметрів технічних умов. Як приклад можна навести послуги з проектування чи консультаційні послуги [56, с. 85].

3. Ефективність застосування регламентних методів може гарантувати лише їх тотальне і точне виконання. Таким чином, це впритул пов'язується з ефективністю механізмів контролю над дотриманням встановлених правил і процедур.

4. Дієвість і результативність репресивних заходів виявляється незначною за відсутності механізму «невідворотності покарання». Досягнути відчутних показників зниження корупції дозволить лише комплексний підхід – збалансоване використання всіх методів протидії на всіх етапах процесу державних закупівель. Обмежуючись окремими сферами впливу або методами, можливо домогтися короткочасного ефекту, проте через деякий

час структура й механізм вилучення незаконного доходу зміняться, змістившись у сфери, не покриті інструментами контролю та протидії. Унаслідок цього сумарні корупційні втрати, покриті інструментами контролю, повернуться до колишніх розмірів або навіть будуть перевершувати їх.

Законодавчі зміни щодо запровадження електронних закупівель не розв'язали більшість проблем, що виникають у процесі проведення державних тендерів, зокрема:

- усіх постачальників допускають до аукціону, що спотворює конкуренцію;

- здійснюється поділ предмета закупівель на частини та приховування тендерів;

- електронні торги не забезпечують здійснення закупівель за найнижчими цінами;

- торги відміняються з надуманих підстав, щоб переможцем став «потрібний» учасник;

- неналежна підготовка до тендерів з боку замовників і учасників (невідповідність продукції, що поставляється, технічним вимогам тощо);

- високі ризики розголошення персональних даних;

- невиправдано широке застосування цінового критерію оцінювання пропозицій;

- зловживання з боку замовників свободою кваліфікаційного відбору постачальників.

З метою усунення цих недоліків доцільно запозичити досвід правового регулювання закупівель ЄС, а саме:

- оцінювання конкурсних пропозицій проводиться після їх кваліфікаційної перевірки;

- тендери не повинні оголошуватися, якщо потреби в предметі закупівлі задовольняються державним (комунальним) підприємством;

- тенденція до об'єднання попиту з боку замовників (проведення спільних нерегулярних централізованих закупівель) для досягнення економії від масштабу;
- замовники мають значну свободу дій щодо регулювання строків проведення тендерних процедур;
- найбільш економічно вигідна пропозиція повинна визначатися на підставі не лише ціни, а кращого співвідношення ціни та якості (витрат у процесі експлуатації);
- демократичність складання технічних специфікацій;
- інновації визнаються метою закупівель;
- стимулюється впровадження екологічних та інших стандартів підприємствами, заохочення участі малих і середніх підприємців у тендерах, а також підприємств інвалідів та інших соціально незахищених верств населення.

На окрему увагу заслуговує процедура інноваційного партнерства. Слід зазначити, що відповідно до ч. 6 ст. 31 Директиви ЄС 2014/24, інноваційне партнерство передбачає обов'язок замовника в тендерній документації також визначити умови щодо прав інтелектуальної власності. Директива не визначає, як мають бути розподілені такі права між замовником та учасниками. Єдина згадка міститься в її преамбулі, згідно з якою інноваційне партнерство застосовується до договорів, які охоплюються дією цієї Директиви. Це означає, що інноваційне партнерство має на меті охопити договори про науково-дослідні роботи, права інтелектуальної власності на які передаються замовнику. Так, згідно зі ст. 14 Директиви ЄС 2014/24, застосовується лише до договорів про закупівлю щодо надання науководослідних робіт за умови, що результати таких робіт отримує виключно замовник для свого використання у власних справах і вказана робота повністю оплачується замовником. Однак Директива не заважає замовнику розподіляти такі права між замовником та учасником.

Інноваційне партнерство – це новий вид процедури, який має справу не лише з процедурою визначення учасників-партнерів, а й із самою структурою інноваційного партнерства, тобто позицією після укладення договору. Інноваційне партнерство має складатись з послідовних етапів, починаючи від проведення науково-дослідних робіт і закінчуючи, але не обов'язково, виробництвом і поставкою продукції. Оскільки інноваційне партнерство передбачає створення принципово нової продукції, якої ще немає на ринку, замовник зобов'язаний визначити проміжні завдання, які мають бути виконані учасником-партнером і за які має бути передбачено оплату [116, с. 93].

В Україні згідно з «дорожньою картою» реформування системи публічних закупівель запровадження цієї процедури планується на четвертому етапі адаптації законодавства до вимог ЄС (2020–2021 рр.). Згідно з Проектом ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС», процедура інноваційного партнерства спеціально розроблена для реалізації окремих програм і цілей ЄС, а тому може бути не надто актуальною для України. Таке припущення потребує перевірки, проте очевидним є те, що ця процедура передбачає високий рівень розвитку робочих відносин між державним і приватним секторами [144, с. 19]. Як зазначено у висновках Проекту, імплементація процедури інноваційного партнерства в короткостроковій перспективі може вимагати додаткових ресурсів для ознайомлення замовників із цією процедурою за допомогою інструкцій (навчальних заходів) тощо. Було рекомендовано запровадити вказану процедуру за умови, що підтвердиться необхідність її імплементації [143, с. 108]. Проте якщо проаналізувати наявні станом на листопад 2019 р. актуальні оголошення та інформацію про проведення процедури інноваційного партнерства на платформі ЄС Ted, де окремо зазначається інформація про відношення цієї процедури до проекту та/або програми, яка фінансується ЄС, то із 33 закупівель лише 10 фінансуються в межах проекту або програми ЄС. Тобто замовники розпочали користування цією

процедурою як додатковим засобом для розвитку й розроблення інноваційної продукції для розв'язання важливих соціальних проблем та задоволення своїх потреб без обов'язкової прив'язки до програм ЄС. У підсумку за результатами проведеного дослідження, крім уже висловлених вище пропозицій, з метою вдосконалення адміністративного законодавства у сфері державних закупівель можна запропонувати внести такі зміни та доповнення:

1) до Закону України «Про публічні закупівлі»: ч. 1 ст. 5 «Недискримінація учасників» доповнити абзацом 2 такого змісту: *«Рівні умови доступу до процедури закупівель означають: відсутність особливих умов та/або вимог, у тому числі кваліфікаційних, для будь-якого учасника процедури закупівлі, якщо такі умови/вимоги не передбачені для інших учасників; рівність доступу до інформації про процедури закупівель, строки й умови проведення процедури та іншої інформації, яка має значення для відбору пропозицій; рівність доступу всіх учасників до тендерної документації замовника; неприпустимість змінювати переможця конкурсних торгів на іншого суб'єкта господарювання без проведення нового конкурсу»*; доповнити розділом VI-1 «Інноваційне партнерство», у якому визначити особливості здійснення процедури закупівлі в цій формі, обов'язково врахувавши положення Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 року «Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС», зокрема про те, що будь-який суб'єкт господарювання може подати заявку на участь в інноваційному партнерстві у відповідь на контрактне повідомлення шляхом надання інформації для якісного відбору, запитуваної замовником. У документації конкурсних торгів замовник має визначити потребу в інноваційному продукті, послuzі або роботі, яку не можна задовольнити шляхом придбання доступних на ринку товарів, послуг чи робіт [175, с. 101];

2) до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»: ст. 5 «Допустима державна допомога» доповнити ч. 2 такого змісту: *«Державна допомога може бути визнана допустимою, якщо*

*суб'єкт господарювання, який звернувся за її отриманням, відповідає хоча б одному з таких критеріїв: віднесений до підприємств, які мають стратегічно важливе значення або здійснюють діяльність у пріоритетних галузях економіки, та потребує фінансового оздоровлення або допомоги в усуненні техногенної катастрофи, яка може спричинити незадовільний екологічний стан у державі або її окремих регіонах, створити загрозу для економічного спаду; є підприємством, яке впроваджує інноваційні технології в різні сфери та галузі суспільного виробництва, виконання робіт або надання послуг, що сприяє підвищенню конкурентоздатності національної економіки, покращенню екологічної ситуації в країні або її окремих регіонах, або є інноваційним підприємством; здійснює виробництво соціально важливих товарів або надання послуг у соціальній сфері; належить до суб'єктів малого або середнього підприємництва на умовах та в порядку, визначеному Законом України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва».*

Здійснивши аналіз основних проблем закупівель без використання електронної системи, можемо стверджувати, що для ефективного використання бюджетних коштів необхідно більш активно стимулювати замовників користуватися електронним каталогом *Prozorro Market* і розробляти дієві інструменти для перевірки виконання договорів про закупівлю. Коло суб'єктів, які здійснюють контроль у сфері закупівель в Україні, є переповненим.

Для ефективного здійснення контролю у сфері державних закупівель необхідно узгоджувати нормативно-правову базу та понятійний апарат шляхом унесення відповідних коректив до законів України. Також потрібно здійснити розподіл функцій і повноважень контролюючих органів під час перевірки ефективності використання коштів державного бюджету.

Сьогодні вдосконалення потребує питання притягнення до відповідальності порушників у сфері державних закупівель. Вважаємо, що

варто було б Державній аудиторській службі перевіряти законність дій порушника, стосовно якого виніс рішення Антимонопольний комітет.

### **Висновки до розділу 3**

Доведено, що за законодавством зарубіжних держав адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель (замовлень) є специфічним різновидом правопорушень, за вчинення яких передбачено штраф і низку інших стягнень. Від інших різновидів вони відрізняються особливостями елементів складу, нормативних джерел, мети й характеру санкцій, суб'єктів, які їх застосовують.

З'ясовано, що в низці країн ЄС питання попередження та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель (замовлень) регулюються розгалуженою субординованою системою нормативно-правових актів. Вони мають стійкий характер, зокрема узгоджені норми щодо термінологічного розмежування понять «попередження», «профілактика», «запобігання», «протидія» та суб'єктів здійснення відповідної діяльності, системи заходів тощо.

У низці держав попередження адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель (замовлень) постає як складна комплексна діяльність державних органів та інститутів громадянського суспільства, що охоплює як різні форми профілактики, так і заходи із запобігання вчиненню конкретних порушень, коли існують фактичні докази або обґрунтовані очікування того, що вони можуть бути вчинені.

Встановлено, що законодавча регламентація суспільних відносин у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель існує в таких державах, як США, Республіка Молдова, Велика Британія, Німеччина, Нідерланди, Швеція, Австрія, Іспанія, Португалія, Бельгія, Швейцарія, Бразилія, Японія, Польща. У законодавстві США та Бразилії не закріплено правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері адміністративної відповідальності за правопорушення у

сфері державних закупівель, натомість тут передбачено адміністративну відповідальність за інші види правопорушень.

За вчинення правопорушення у сфері державних закупівель у зарубіжних країнах передбачено такі види стягнень: 1) попередження (Бразилія, Німеччина, Нідерланди); 2) штраф (США, Республіка Молдова, Швеція, Іспанія, Австрія); 3) дискваліфікація посадової особи; 4) конфіскація предмета адміністративного правопорушення; 5) позбавлення права здійснювати певну діяльність (Республіка Молдова).

Запропоновано запозичити позитивний зарубіжний досвід попередження адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель з метою імплементації в національне законодавство та юридичну практику (зокрема, американська програма BlockWatch (спостереження з метою попередження небезпечних ситуацій та злочинності), позитивний досвід Молдови щодо застосування механізму врахування часу затримання під час сплати штрафу, а також заходи фінансового контролю доходів та видатків службовців і членів їхніх родин (позитивний досвід США та країн Європейського Союзу).

Запропоновано внести такі зміни та доповнення: 1) до Закону України «Про публічні закупівлі»: ч. 1 ст. 5 «Недискримінація учасників» варто доповнити абзацом 2 такого змісту: «Рівні умови доступу до процедури закупівель означають: відсутність особливих умов та/або вимог, зокрема кваліфікаційних, для будь-якого учасника процедури закупівлі, якщо такі умови/вимоги не передбачені для інших учасників; рівність доступу до інформації про процедури закупівель, строки й умови проведення процедури та іншої інформації, яка має значення для відбору пропозицій; рівність доступу всіх учасників до тендерної документації замовника; неприпустимість зміни переможця конкурсних торгів на іншого суб'єкта господарювання без нового конкурсу».

Наголошено, що Закон України «Про публічні закупівлі» доцільно доповнити розділом VI-1 «Інноваційне партнерство», у якому визначити

особливості здійснення процедури закупівлі в цій формі, обов'язково врахувавши положення Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 року «Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС», зокрема про те, що будь-який суб'єкт господарювання може подати заявку на участь в інноваційному партнерстві у відповідь на контрактне повідомлення шляхом надання інформації для якісного відбору, запитуваної замовником.

Удосконалення адміністративного законодавства щодо попередження та протидії правопорушенням у сфері державних закупівель в Україні передбачає підготовку комплексних правових актів, що регулюють відносини в цій сфері, а також спеціалізованих актів стосовно попередження (на зразок Закону України «Про попередження правопорушень у сфері державних закупівель»).

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, а також окресленні проблем її нормативної регламентації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі висновки:

1. На підставі дослідження характеру та складу адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель доведено, що останні характеризуються належністю об'єкта виключно до сфери публічного управління, наявністю спеціального суб'єкта, визначеного КУпАП, а також ступеня матеріальної шкоди, яка була завдана суспільним відносинам у сфері публічного управління. Правопорушення у сфері державних закупівель класифіковано на такі, що вчиняються: заради отримання певних матеріальних благ; унаслідок недобросовісного підходу до виконуваної роботи; за певних обставин, за яких учинення правопорушення неможливо уникнути і які відбуваються внаслідок прогалин у законодавстві.

2. Досліджено систему суб'єктів, уповноважених розглядати справи про правопорушення у сфері державних закупівель. Наголошено, що відповідні державні інституції є суб'єктами в адміністративно-деліктному процесі, що обумовлено наявністю повноважень щодо порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення, збирання та перевірки доказів, здійснення процесуальних дій, завданням яких є встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення, своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи та винесення щодо них відповідних процесуальних рішень (постанов).

3. Встановлено, що правові засади запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель становлять сукупність нормативно-правових актів, які визначають діяльність

органів публічної адміністрації, покликаних провадити державну політику у сфері державних закупівель, та спрямовані на нейтралізацію чи обмеження учасників державних закупівель у разі виявлення порушень процедури закупівлі шляхом цілеспрямованого впливу шляхом застосування комплексу адміністративно-правових інструментів, що забезпечує створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання виявам корупції в цій сфері та розвитку добросовісної конкуренції.

4. Доведено, що адміністративною процедурою розміщення замовлення у сфері державних закупівель слід вважати законодавчо визначену діяльність уповноважених суб'єктів, що передбачає відповідну стадійність та етапність здійснення державних закупівель, урахуває публічні інтереси відповідних учасників правовідносин, відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель, а також сприяє дотриманню принципу добросовісної конкуренції суб'єктів здійснення процедури закупівель.

5. Визначено особливості адміністративного правопорушення, яке полягає в порушенні умов договору про закупівлю, а саме: 1) суб'єктом відповідальності є службова (посадова) особа, директор, уповноважена замовником (член тендерного комітету, уповноважена особа); 2) диференційований підхід під час накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу; 3) підстава – порушення порядку визначення предмета закупівлі; несвоєчасне надання замовником роз'яснень; розмір забезпечення тендерної пропозиції перевищує межі, встановлені законом; порушення складання тендерної документації; порушення термінів оприлюднення інформації або розгляду тендерної пропозиції; ненадання інформації у випадках, передбачених законом; 4) суб'єктом притягнення до відповідальності є органи фінансового контролю та суди; 5) вчиняється з корисних мотивів.

6. З'ясовано, що складовими корупційних ризиків у сфері державних закупівель є: поспішність у прийнятті рішень, нехтування процесуальними й моральними нормами; провокаційні дії, пов'язані з підбурюванням,

спонуканням у прямій чи непрямій формі до вчинення правопорушень; розголошення фактів та обставин проведення публічних закупівель, які стали відомі в процесі службової діяльності; вибірковий підхід під час вжиття заходів до порушників закону; байдужість, бездіяльність і пасивність у запобіганні та протидії правопорушенням у сфері державних закупівель.

7. Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель. З'ясовано, що в низці країн ЄС питання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель (замовлень) регулюються розгалуженою субординованою системою нормативно-правових актів, вони мають стійкий характер, зокрема узгоджені норми щодо термінологічного розмежування понять «попередження», «профілактика», «запобігання», «протидія» та суб'єктів здійснення відповідної діяльності, системи заходів.

8. Обґрунтовано перспективні напрями розвитку відносин державних закупівель в Україні: удосконалення механізму державних закупівель з урахуванням вимог актів Європейського Союзу, які ратифіковані Верховною Радою України; підготовка на законодавчому рівні відповідних документів щодо здійснення електронних державних закупівель; створення відповідної загальнодержавної інформаційної системи; істотне підвищення доступу населення до державних інформаційних ресурсів; розроблення та впровадження національних стандартів з питань захисту інформації й електронного цифрового підпису; удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Доведено потребу в удосконаленні положень Закону України «Про публічні закупівлі», а саме:

– ч. 1 ст. 5 «Недискримінація учасників» варто доповнити абзацом 2 такого змісту: «Рівні умови доступу до процедури закупівель означають: відсутність особливих умов та/або вимог, зокрема кваліфікаційних, для будь-якого учасника процедури закупівлі, якщо такі умови/вимоги не передбачені

для інших учасників; рівність доступу до інформації про процедури закупівель, строки й умови проведення процедури та іншої інформації, яка має значення для відбору пропозицій; рівність доступу всіх учасників до тендерної документації замовника; неприпустимість зміни переможця конкурсних торгів на іншого суб'єкта господарювання без нового конкурсу»;

– вказаний Закон доцільно доповнити розділом VI-1 «Інноваційне партнерство», у якому визначити особливості здійснення процедури закупівлі в цій формі, обов'язково врахувавши положення Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. «Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС», зокрема про те, що будь-який суб'єкт господарювання може подати заявку на участь в інноваційному партнерстві у відповідь на контрактне повідомлення шляхом надання інформації для якісного відбору, запитуваної замовником.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8–13.
2. Агапов А. Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. Москва : Юристъ, 1997. 343 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: особлива частина : навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Алфьорова. Харків : Право, 2013. 312 с.
4. Адміністративне право України / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2011. 480 с.
5. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
6. Адміністративне право України: основні поняття / за ред. І. П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
7. Андрусенко С. І. Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Національній гвардії України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 2. С. 61–63.
8. Апопій В. В., Міщук І. П., Ребицький В. М. Організація торгівлі : підручник. Київ : Центр навч. літ., 2005. 616 с.
9. Артеменко Н. В., Нечаев А. Д., Разогреева А. М., Тищенко Е. В., Шимбарева Н. Г. Преднамеренность неисполнения договорных обязательств как конструктивный признак мошенничества в сфере предпринимательской деятельности: доктринальные и правоприменительные подходы. *Вестник юридического факультета Южного федерального университета*. 2016. № 1 (7). С. 48–56.
10. Бараненко Б. И. Методология теории и практики ОРД в современных условиях: проблемы и перспективы : монография. Львов : РИО ЛАВД МВД Украины, 2004. 264 с.

11. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан СССР : учеб. пособие. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.
12. Безклубий І. А., Бобровник С. В., Гриценко І. С. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія : монографія / за заг. ред. І. А. Безклубого. Київ : Грамота, 2014. 448 с.
13. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
14. Боднар Т. Ю. (Хома Т. Ю.) Адміністративна відповідальність за незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків: теоретико-методологічні засади. *Право і суспільство*. 2017. № 5. С. 176–181.
15. Боднар Т. Ю. Поняття адміністративної відповідальності за незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків. *Законність і правопорядок у сучасному суспільстві* : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 берез. 2017 р.). Київ, 2017. С. 76–81.
16. Боднар Т. Ю. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 6. Т. 2. С. 58–61.
17. Боднар Т. Ю. Порівняльно-правовий аналіз законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 46. Т. 2. С. 43–46.
18. Боднар Т. Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку здійснення валютних операцій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 267 с.
19. Боднар Т. Ю. Актуальні питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення валютних операцій. *Роль*

*юридичної науки в забезпеченні правоохоронної діяльності* : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 25 квіт. 2019 р.). Київ, 2019. С. 23–26.

20. Боднар Т. Ю. Особливості адміністративної відповідальності за незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 1–2 листоп. 2019 р.). Харків, 2019. С. 104–106.

21. Боднар Т. Ю. Порівняльно-правовий аналіз законодавства зарубіжних країн у сфері адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення валютних операцій. *Європейські перспективи*. 2018. № 2. С. 207–213.

22. Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А. Энциклопедический словарь. Общество и государство. Правительство и полководцы. Народы и страны. Москва : Эксмо, 2003. 838 с.

23. Бруун-Нільсен С. Державні закупівлі: шість ключових уроків від ЄС. *Європейська правда*. 2015. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/4/7034467/>.

24. Бублій М. П. Міжнародний досвід організації та здійснення державних закупівель. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 3 (34). С. 441–449.

25. Буряк Л. Д. Фінансовий менеджмент у малому бізнесі : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. Київ : КНЕУ. 2002. 83 с.

26. Буткевич В. Г, Мицик В. В., Задорожній О. В. Міжнародне право: основні галузі. Київ : Либідь, 2004. 815 с.

27. Вавженчук С. Укладення договору про публічні закупівлі: динаміка законодавства та проблеми правозастосування. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 6–11.

28. Великая Е. В. Уголовные дела об откатах: сложности поддержания гособвинения. *Уголовный процесс*. 2015. № 12. URL: <http://e.ugpr.ru/article.aspx?aid=428486>.

29. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
30. Великий тлумачний словник сучасної української мови [укл. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ : Перун, 2001. 1440 с.
31. Визначення поняття «відповідальність» у словниках // Підручники он-лайн. URL: [https://pidru4niki.com/87697/pravo/viznachennya\\_ponyattya\\_vidpovidalnist](https://pidru4niki.com/87697/pravo/viznachennya_ponyattya_vidpovidalnist).
32. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М. : Норма, 2009. 259 с.
33. Відповідальність за адміністративні правопорушення / авт.-упоряд. : Е. Ф. Демський, О. С. Демський. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 416 с.
34. Вінник О. М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2006. 32 с.
35. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2009. 20 с.
36. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2009. 219 с.
37. Влялько І. В. Практика Суду ЄС в сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2006. Вип. 61. Ч. II. С. 186–192.
38. Влялько І. В. Реформа засобів правового захисту сфери державних закупівель ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2008. Вип. 76. Ч. II. С. 67–73.
39. Войтов И. Будущее страны определяют инновации. *Экономика Беларуси*. 2010. № 2. С. 16–22.
40. Воротін В. Є. Досвід посткризового державного управління трансформаційним розвитком (на матеріалах АСЕАН). *Вісник УАДУ*. 2000. № 4. С. 101–107.

41. Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС. *Competitionproject.org.ua* : [сайт]. URL: <http://competitionproject.org.ua/uk/pro-nas/nasha-komanda.html>.

42. Герасимів О. І. Адміністративна відповідальність як різновид юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 220–230.

43. Голуб Ю. О. Сутність та роль контролю державних закупівель у сучасних умовах. *Економіка розвитку*. 2012. № 1 (61). С. 54–58.

44. Голубь В. В. Політико-адміністративна взаємодія: інтеграційні детермінанти та їх вплив на формування українського державотворення : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2009. 50 с.

45. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Київ : УАВС, 1995. 240 с.

46. Горбатюк Я. В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Юридичний вісник*. 2016. № 3. С. 132–137.

47. Господарський кодекс України : Закон України від 16 сьч. 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.

48. Грибовський О. В. Державні закупівлі: проблеми функціонування в Україні. *Фінансовий контроль*. 2006. № 4 (33). С. 48–50.

49. Гризоглазов Д. В., Давидов І. А. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель. *Науковий Вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 19. Ч. 1. С. 129–133.

50. Гусарєв С. Д. Теорія права і держави : навч. посіб. Київ : Правова єдність, 2008. 270 с.

51. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва : Русский язык, 1935. Т. 2. 742 с.

52. Дашков С. Б. Развитие электронных госзакупок: проблемы и перспективы. *Конкурсные торги*. 2001. Июль.-авг. С. 17–30.

53. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи. Івано-Франківськ : Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. 138 с.

54. Державні закупівлі в електронній формі в Україні та інших країнах. URL: [http://www.uetp.com.ua/useful\\_information/derzhavni\\_zakupivli\\_v\\_elektronnij\\_formi\\_v\\_ukraini\\_ta\\_inshih\\_krai/](http://www.uetp.com.ua/useful_information/derzhavni_zakupivli_v_elektronnij_formi_v_ukraini_ta_inshih_krai/).

55. Державні закупки. Молдова. URL: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Achizitii%20publice%20RUS.pdf>.

56. Джабраїлов Р. А., Малолітнева В. К. Гармонізація законодавства з державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС: концепція спеціальних та ексклюзивних прав. *Форум права*. 2016. № 2. С. 83–92.

57. Джабраїлов Р., Груцинова В. Напрями вдосконалення законодавства України у сфері здійснення державних закупівель та реалізації державного замовлення. *Юридичний журнал*. 2012. № 11. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3929>.

58. Дискреційні повноваження влади як підстава для «законної» відміни. *Юридичний вісник України*. 2017. 10 лют. URL: <https://yvu.com.ua/dyskretsijni-povnovazhennya-vlady-yak-pidstava-dlya-zakonnoyi-vidmovy/>.

59. Дубов Г. О. Методологія права: поняття, предмет та місце в системі наукового знання. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 54–58.

60. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

61. Законодавство України про захист економічної конкуренції : юрид. зб. / голова ред. кол. О. О. Костусев. Київ : Фенікс, 2008. 496 с.

62. Звіт Рахункової палати про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році. URL: [http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16757178/Zvit\\_13-1\\_2018.pdf?subportal=main](http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16757178/Zvit_13-1_2018.pdf?subportal=main).

63. Звіт сфери публічних закупівель за IV квартал 2017 року. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України*. [сайт]. URL: [https://issuu.com/mineconomdev/docs/\\_1faf380095c589](https://issuu.com/mineconomdev/docs/_1faf380095c589).

64. Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, за 2020 рік. *Міністерство економіки України* : [сайт]. URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=1034998c-53cb-4da2-a0be-181cb6e34490>.

65. Зубар В. В. Моделі здійснення державного та громадського контролю у сфері закупівель в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 3 (30). С. 110–116.

66. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Запоріжжя, 2010. 20 с.

67. Зубар В. В., Островерх Г. В. Державні закупівлі в Україні: відповідність вимогам СОТ та директивам ЄС. *Редукціон*. 2008. № 8–9 (30–31). С. 4–8.

68. Іванищук А. А. Поняття адміністративної відповідальності, яка застосовується суддею. *Форум права*. 2011. № 2. С. 298–302.

69. Іванова О. І. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. Ч. 3 (25). С. 21–26.

70. Ільєнок Т. В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична наука*. 2013. № 2. С. 71–77.

71. Іньшина О. В. Моніторинг процесів формування фінансових потоків каналів розподілу зернового ринку України. Соціально-економічні дослідження в перехідний період. *Моніторинг соціально-економічного розвитку регіону: методологічні підходи*. 2005. Вип. 3 (53). С. 266–273.

72. Іньшина О. В. Суть та значення логістики фінансових потоків у системі державних закупівель. *Наукові вісті*. 2005. № 6 (44). С. 5–13.

73. Ісаєва А. С. Антикорупційні реформи Східної Європи та Центральної Азії: досягнення та проблеми. 2009–2013 роки. *Редукаціон*. 2014. № 2. С. 24–31.

74. Історія та перспективи державних закупівель. Розділ IV. *Радник у сфері державних закупівель*. 2016.

75. Казаков В. Н. Правовой порядок в юридической теории и практике : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. М., 2003. 372 с.

76. Каленіченко Л. І. Юридична відповідальність: поняття, ознаки. *Держава та регіони*. 2020. № 1. Т. 1. С. 12–17.

77. Катроша Л. В. Зарубіжний досвід здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель. *Економіка та держава*. 2012. № 12. С. 48–51.

78. Катроша Л. В. Система державних закупівель в Україні: теоретичні аспекти. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2012. Вип. 2 (7). С. 98–107.

79. Клепицкий И. А. Система хозяйственных преступлений. М. : Статут, 2005. 572 с.

80. Кміть В. М., Жук Ю. І., Чеботарь О. А. Зарубіжний досвід податкового стимулювання підприємництва. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 3 (08). С. 265–269.

81. Коверзнев В. О. Сутність приватних і публічних правовідносин та принципи їх розмежування. *Публічне і приватне право: проблеми методології, теорії та практики* : зб. матеріалів юрид. наук.-практ. Інтернет-конф. «Актуальна юриспруденція» (м. Київ, 14 трав. 2013 р.). Київ, 2013. С. 27–31.

82. Ковтун О. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Львів : Новий світ, 2006. 432 с.

83. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 80731-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

84. Козюренко Р. С. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформації. ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні. *Online Law School* : [сайт]. URL: <http://aphd.ua/publication-174>.
85. Колісник Г. М. Зарубіжний досвід, шляхи підвищення економічної ефективності підтримки малих підприємств та його аспекти в Україні. *Науковий вісник*. 2005. Вип. 15. Ч. 1. С. 336–341.
86. Колісник Г. М. Регулювання аграрного ринку в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 2 (28). Ч. 1. С. 198–207.
87. Колотій В., Пила В., Шатковський О., Яременко С. Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні. Київ : Ніка-Прінт, 2005. 768 с.
88. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Теорія адміністративного проступку : монографія. Харків : Харків юридичний, 2016. 344 с.
89. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права : учеб.-метод. пособие. М. : Норма-Инфра-М, 1999. 448 с.
90. Константинова В. С. Державні закупівлі: правила проведення та участі в них : метод. посіб. Харків : Фактор, 2012. 576 с.
91. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
92. Косолапов Р. И., Марков В. С. Свобода и ответственность. М. : Политиздат, 1969. 95 с.
93. Котенко П. Служба финансовых расследований: предложение реформы. URL: [http://censor.net.ua/resonance/278457/slujba\\_finansovyh\\_rassledovaniyi\\_predlojenie\\_reformy](http://censor.net.ua/resonance/278457/slujba_finansovyh_rassledovaniyi_predlojenie_reformy).
94. Кравченко С. О. Теоретико-методологічні засади здійснення державно-управлінських реформ : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2010. 36 с.

95. Кравчук І. В. Оцінювання державної політики в Україні : монографія. Київ : К.І.С., 2013. 272 с.
96. Кравчук І. В., Парапан М. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. Київ : Слово, 2004. 319 с.
97. Краснов И. В., Герасимова Л. О. Эффективность и перспективы уголовно-правовой охраны сферы государственных и муниципальных закупок. *Известия Юго-Западного государственного университета*. 2014. № 4. С. 127–131. (Серия «История и право»).
98. Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства: методологические подходы. М. : Изд-во РАН, 1995. 55 с.
99. Кривов'яз О. В. Забезпечення правопорядку як суспільно-правове явище. *Право, суспільство та держава: форми взаємодії* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 21–22 берез. 2012 р.). Київ : ЦПНД, 2012. Т. 1. С. 13–14.
100. Крижановська В. А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 22 с.
101. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
102. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар. Особлива частина. Т. 2 / за заг. ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. Київ : Право. 2013. 1420 с.
103. Критенко О. О. Напрями вдосконалення системи державних закупівель в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 87–90.
104. Критенко О. О. Розвиток механізмів державного управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Миколаїв, 2014. 20 с.

105. Критенко О. О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2012\\_9\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_9_6).
106. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень : навч. посіб. Київ : Кондор, 2006. 206 с.
107. Кузнецов К. В. Прокьюремент: тендери, конкурси, конкурентные закупки. СПб. : Питер, 2005. 227 с.
108. Кукса І. М. Зарубіжний досвід державного регулювання інноваційної діяльності АПК. *Актуальні проблеми економіки*. 2013. № 11 (149). С. 43–50.
109. Курепіна О. Поняття та особливості правового регулювання закупівель вугілля. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 82–87.
110. Лайсонс К., Джиллінгем М. Управление закупочной деятельностью и цепью поставок. М. : ИНФРА-М, 2005. 798 с.
111. Левенець Ю. О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 54–62.
112. Леушин В. И. Гражданское общество и правовое государство. Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М., 2000. 93 с.
113. Літвінов О. В., Літвінова Н. М. Закордонний досвід проведення регуляторних реформ та застосування «регуляторної гільйотини». *Теорія та історія публічного управління*. 2014. № 7 (9). С. 37–48.
114. Лукашук И. И. Право международной ответственности. М. : Волтерс Клувер, 2004. 405 с.
115. Макушев П. В. Адміністративна відповідальність як правовий інститут. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4. С. 89–97.

116. Малолітнева В. Інноваційне партнерство як спеціальна процедура публічних закупівель у Європейському Союзі та засіб розвитку інновацій. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 90–97.
117. Малолітнева В. К. Правове регулювання державних закупівель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2015. 21 с.
118. Мельник І. В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 20 с.
119. Мельников О. С. Деякі шляхи оптимізації електронних закупівель в Україні. *Економіка та держава*. 2013. № 9. С. 125–128.
120. Мельников О. С. Оптимізація процедур проведення конкурсних торгів у сфері державних закупівель. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 422–430.
121. Мельников О. С. Організація системи державних закупівель у країнах ЄС. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3 (38). С. 58–67.
122. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 129–135.
123. Мельничук Т. В. Забезпечення кримінологічної безпеки у сфері державних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. Вип. 3. Т. 2. С. 98–102.
124. Месюк М. П. Механізми регулювання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2014. 20 с.
125. Моніторинг Державної аудиторської служби України. *Прозорро* : [сайт]. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/uvaga-monitoring-abo-perevirki-ro-novomu-derzhavnoji-auditorskoji-sluzhbi-ukrajini-dasu>.

126. Морозов В. В. Основи закупівель товарів, робіт та послуг в проектах: тендерні процедури та контракти : навч. посіб. Київ : Таксон, 2003. 744 с.
127. Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 272 с.
128. Муравйов В. І. Організаційно-правовий механізм реалізації Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Віче*. 2015. Вип. 8. С. 11–15.
129. Нагачевський С. В. Запобігання та протидія корупції у сфері державних закупівель. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 415–425. URL: [file:///C:/Users/o.taranenko/Downloads/Nvlduvs\\_2015\\_1\\_43%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/o.taranenko/Downloads/Nvlduvs_2015_1_43%20(1).pdf).
130. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління (опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни) : навч. посіб. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. 126 с.
131. О государственных закупках : Закон Республики Молдова от 13.04.2007 № 96-XVI. URL: [http://continent-online.com/Document/?doc\\_id=30477063&show\\_di=1](http://continent-online.com/Document/?doc_id=30477063&show_di=1).
132. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : Федеральный Закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. URL: <http://procurement.e-managment.ru>.
133. Оврамець Ю. О. Поняття та сутність «публічних закупівель» в адміністративному праві України. *Право. Людина. Довкілля*. 2017. № 264. С. 185–194.
134. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие для юрид. ин-тов. М. : Юристъ, 1996. 304 с.
135. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Організаційна структура управління системою державних закупівель послуг: діагностика проблем та напрямки удосконалення. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету ім. В. Гнатюка. Серія : економіка*. 2008. № 22. С. 188–194.

136. Овсянюк-Бердадіна О. Ф. Системний аналіз механізму організації і проведення державних закупівель послуг. *Регіональний збірник наукових праць з економіки*. 2007. № 3 (24). С. 380–386.
137. Овсянюк-Берданіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Тернопіль, 2009. 22 с.
138. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Словарь русского языка. М. : Русский язык, 1987. 750 с.
139. Окерешко М. В. Поняття і склад адміністративного правопорушення вчиненого лікарем у сфері охорони здоров'я населення. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 80–84.
140. Олефір А. В. Щодо стимулювання розвитку підприємництва шляхом удосконалення механізму державних закупівель : аналіт. записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1287/>.
141. Олефір А. О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Харків : Юрайт, 2012. 456 с.
142. Олефір А. О. Напрями вдосконалення державної закупівельної політики на сучасному етапі. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 125–129.
143. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 1 (11). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/>.
144. Оновлений звіт за результатами порівняльного аналізу українського законодавства у сфері державних/публічних закупівель і Директив ЄС про державні/публічні закупівлі. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. 2016. 145 с.
145. Органи, що займаються моніторингом та здійснюють перевірки публічних закупівель. *Прозорро* : [сайт]. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/kontrol-v-publicnih-zakupivlyah>.

146. Оценка состояния сектора государственных закупок ЕБРР 2011. Обзор законодательства и его применения на практике в регионе ЕБРР. URL: [https://www.ebrd.com/downloads/legal/procurement/ppreport\\_rus.pdf](https://www.ebrd.com/downloads/legal/procurement/ppreport_rus.pdf).
147. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2004. 495 с.
148. Пасічник Ю. З. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2006. 607 с.
149. Петруненко Я. В. Господарсько-правова природа засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 85–90.
150. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.
151. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2013. 22 с.
152. Петруненко Я. В. Зарубіжний досвід правового регулювання публічних закупівель як господарсько-правового засобу забезпечення ефективності використання державних коштів. *Правова держава*. 2019. № 34. С. 23–28.
153. Петруненко Я. Господарсько-правова природа засобів забезпечення ефективного використання державних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 85–90.
154. Письменна М. С. Державний аудит та аналіз публічних закупівель: теорія, методологія та практика : монографія. Київ : Центр учб. літ., 2017. 453 с.
155. Письменна М. С. Контроль дотримання принципів державних закупівель. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2016/22-2016/40.pdf>.

156. Питання Міністерства економіки : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text>.

157. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства : постанова Кабінету Міністрів України від 11 верес. 2019 р. № 838. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#Text>.

158. Підмогильний О. О. Деякі питання визначення винних посадових осіб замовників торгів: для притягнення їх до адміністративної відповідальності за порушення законодавства при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. *Радник у сфері державних закупівель*. 2016. № 3. С. 16–19.

159. Пінькас Г. І. Фінансово-економічний механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Суми, 2010. 19 с.

160. Пісьмаченко Л. М., Критенко О. О. Світовий досвід державного регулювання закупівель за бюджетні кошти. *Вісник Академії митної служби України*. 2010. № 1. С. 69–74. (Серія «Державне управління»).

161. Повноваження Державної аудиторської служби України. *Бюджетна бухгалтерія*. 2017. № 27. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/bb/2017/july/issue-27/article-29269.html>.

162. Політика. *Міністерство економіки України* : [сайт]. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=b4e8b008-18b0-486e-b8a4-9c70b60e0648&title=Politika&showMenuTree=true>.

163. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему України : Закон України від 15 листоп. 2001 р. № 2787-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2787-14#Text>.

164. Подорожна Т. С. Особливості використання порівняльно-правового методу в дослідженні правової системи України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013 № 2. С. 46–48.
165. Попов Л. Л. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2002. 514 с.
166. Попченко Т. П. Механізми протидії корупції у сфері охорони здоров'я – міжнародний досвід. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. Вип. 2 (38). С. 186–188.
167. Попченко Т. П. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 20 с.
168. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції / С. Вінборн, В. Сисоєв, В. Ткаченко. Київ, 2015. 74 с.
169. Правові та практичні аспекти державних закупівель : метод. посіб. / О. П. Шатковський [та ін.]. Київ : [б. в.], 2002. 238 с.
170. Правові та практичні аспекти державних закупівель в Україні : метод. посіб. Київ : [б. в.], 2002. 252 с.
171. Прийняття законодавства на основі Типових законів від 25 трав. 2007 р. № 995\_г17. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_г17#top](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_г17#top).
172. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листоп. 1993 р. № 3659-ХІІ. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.
173. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 18 листоп. 2004 р. № 2188-ІV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 5. Ст. 10.
174. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель : Закон України від 19 верес. 2019 р. № 114-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>.

175. Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС: Директива 2014/24/ ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. Збірник директив ЄС з питань державних закупівель. 2015. 637 с.

176. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

177. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квіт. 2014 р. № 1197-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 24. Ст. 883.

178. Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти : постанова Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2008 р. № 274. *Офіційний Вісник України*. 2008. № 25.

179. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

180. Про Рахункову палату : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.

181. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 175-р. URL: <http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=da339cc3-3e7c-4bab-94db-e9f3fcfa3d4a>.

182. Продаєвич В. О. Заходи адміністративного впливу, що застосовуються до неповнолітніх: поняття та місце в системі заходів адміністративного примусу. *Університетські наукові записки*. 2006. № 2. С. 195–199.

183. Птиця О. Г. Державні закупівлі стають прозорими. Кроки реформи. URL: [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dergavni\\_zakupivli\\_stayut\\_prozorimi\\_kroki\\_reformi\\_2076758](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dergavni_zakupivli_stayut_prozorimi_kroki_reformi_2076758).

184. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2018 рік. URL: [https://dasu.gov.ua/attachments/68787307-9c90-49c3-a2a7-8310e7e8f96c\\_%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87](https://dasu.gov.ua/attachments/68787307-9c90-49c3-a2a7-8310e7e8f96c_%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87)

D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%BF%D1%8%202018%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf.

185. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2020 рік. URL: [https://dasu.gov.ua/attachments/60567d79-9784-4c4f-8d5c-abb9af46d467\\_%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D%A7%D0%9D%D0%98%D0%9920%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2\\_2020\\_.pdf](https://dasu.gov.ua/attachments/60567d79-9784-4c4f-8d5c-abb9af46d467_%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D%A7%D0%9D%D0%98%D0%9920%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2_2020_.pdf).

186. Публічний модуль аналітики Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>.

187. Рахункова палата України. 22 серп. 2013 р. URL: <http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16742154>.

188. Рахункова палата. Суб'єкти владних повноважень. *Платформа ефективного регулювання Pro* : [сайт]. URL: <https://regulation.gov.ua/catalogue/regulators/id101/functions>.

189. Рачинський А. П. Стратегічна культура управлінської діяльності керівника органу державної влади. *Вісник НАДУ*. 2009. № 4. С. 35–43.

190. Реформа державних закупівель. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnikhZakupivel>.

191. Рижова О., Мороз Т. Сучасні підходи планування закупівлі лікарських засобів. *Державні закупівлі України*. 2009. № 1. С. 34.

192. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2001. Вип. 12. С. 251–256.

193. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.

194. Руденко О. М. Державно-управлінські механізми забезпечення суспільної стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=116>.

195. Рябцев Г. Л. Інструменти державної політики розвитку ринку нафтопродуктів в Україні. *Сучасні проблеми та перспективи державного управління соціально-економічним розвитком*. 2012. Т. XIII. Вип. 235. Ч. 1. С. 174–186.
196. Садовенко О. Л. Досвід правового регулювання державного замовлення в зарубіжних країнах та втілення його в законодавство України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 545–551.
197. Серьогін С. М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 456 с.
198. Сидельніков О. Д., Кисилевич О. В. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання адміністративної відповідальності. *Молодий вчений*. 2018. № 4 (56). С. 84–87.
199. Симоненко М. Ю. Удосконалення теоретико-методичних підходів до формування оптимальної структури маркетингових каналів. *Вісник СНАУ*. 2005. № 6–7. С. 236–239. (Серія «Економіка та менеджмент»).
200. Система государственного и муниципального управления : учебник / под ред. Г. В. Атаманчука. М., 2007. 398 с.
201. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Консум, 2006. 776 с.
202. Слинько Д. В. Основні риси та структура правозастосовної діяльності. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2015. Вип. 20. С. 21–24. (Серія «Право»).
203. Словник української мови / ред. М. Л. Мандрик. Київ : Київ. поліграф. комбінат, 1970. Т. 1. 799 с.
204. Смиричинський В. Аналіз, контроль і аудит процедур державних закупівель. *Державні закупівлі України*. 2007. № 9. С. 28–32.
205. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель: теоретично-правовий та методологічний аспекти. Тернопіль : Карт-бланш, 2004. 390 с.

206. Смиричинський В. В. Сучасний стан формування ринку державних закупівель в Україні та його кадрове забезпечення. *Маркетинг та логістика в системі менеджменту* : тези доп. IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 7–9 листоп. 2002 р.). Львів : [б. в.], 2002.

207. Соловійов В. М. Доброчесність як складова запобігання корупції в Україні. *Вісник державної служби України*. 2012. № 4. С. 38–42.

208. Соловійов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.

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

210. Столітній А. В. Зарубіжний досвід застосування адміністративного затримання та шляхи його запозичення для України. *Форум права*. 2012. № 2. С. 670–678.

211. Стрельченко О. Г. Природа адміністративної відповідальності. *Держава та регіони*. 2012. Вип. 3. С. 75–78. (Серія «Право»).

212. Таликін Є. А. Формування поняття господарського спору в контексті належної господарської юрисдикції. *Форум права*. 2014. № 1. С. 466–472.

213. Тараненко О. П. Вплив дискреційних повноважень на масштабність корупції у сфері публічних закупівель. *Економіка та держава*. 2019. № 2. С. 72–76.

214. Татам А. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. Київ : Абрис, 1998. 424 с.

215. Теремецький В. І. Поняття, сутність та ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 343–351.

216. Тихонова О. В. Об'єкт кримінально-правової охорони та об'єкт злочину: співвідношення понять. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 244–251.

217. Тищенко Е. В. Уголовная ответственность за преступления в сфере государственных и муниципальных закупок: сравнительно-правовой анализ. *Matters of Russian and International Law*. 2016. Vol. 6, Is. 11A. P. 93–107.

218. Ткаченко Н. Б. Дослідження механізму здійснення державних закупівель в Україні. *Вісник КНТЕУ*. 2005. № 3. С. 32–35.

219. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія. Київ : Книга, 2007. 296 с.

220. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю. М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82–88.

221. Трайбас М. Державні закупівлі в Європейському Союзі: системи оцінки та засоби правового захисту. Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС, 2008. 176 с.

222. Трощинський В. П., Євтух В. Б., Галушко К. Ю. та ін. Етнонаціональна структура сучасного українського суспільства. Довідник. Київ : Наук. думка, 2004. 342 с.

223. Узагальнені відповіді. *Міністерство економіки України* : [сайт]. URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/DocumentsList?id=f2e30594-ba6c-420f-9c24-2a852415a884&tag=InfarezKnowledgeDb&lang=uk-UA&fCtx=inName&fText=%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD>.

224. Узагальнення практики розгляду судами Кіровоградської області справ про адміністративні правопорушення законодавства у сфері здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, відповідальність за які передбачена ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Апеляційний суд Кіровоградської області* : [сайт]. URL: <https://kra.court.gov.ua/sud1190/150/1513>.

225. Фалко Ю. В. Організація державних закупівель: зарубіжний досвід та практика України. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1 (49). С. 261–269.
226. Философский словарь / ред. М. М. Розенталь. М. : Мысль, 1975. 617 с.
227. Хирич О. Обґрунтованість кваліфікаційних вимог. *Державні закупівлі України*. 2006. № 8. С. 19–23.
228. Хражкин А. А. Коррупционная устойчивость государственных заказчиков. *Государственные и муниципальные закупки – 2007* : сб. док. II Всерос. практ. конф.-семинара. М. : Юриспруденция, 2007. 208 с.
229. Хражкін А., Воробйова О. Теоретичні й методологічні основи сучасної системи державних закупівель. *Державні закупівлі України*. 2008. № 2. С. 12–16.
230. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/paran97#Text>.
231. Цюприк Н. О. Принципи та підстави адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Митна справа*. 2014. № 3 (2). С. 217–221.
232. Чукаева И. К. Контракты жизненного цикла: возможности и риски использования в рамках государственно-частного партнерства на Украине. *Формирование рыночных отношений в Украине*. 2019. № 4. С. 24–31.
233. Шаркова В. В. Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю. *Юридична наука*. 2019. № 7. С. 133–138.
234. Шаркова В. В. Адміністративна відповідальність у сфері державних закупівель як об'єкт дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 1. С. 123–127.
235. Шаркова В. В. Адміністративно-правове регулювання порядку розміщення замовлення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. Т. 2. С. 203–208.

236. Шаркова В. В. Особливості протидії адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 квіт. 2019 р.). Львів : Центр правн. ініціатив, 2019. С. 55–58.

237. Шаркова В. В. Поняття та сутність адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. *Теорія і практика сучасної юриспруденції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2018 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2018. С. 45–47.

238. Шаркова В. В. Правовий механізм регулювання адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2017. С. 31–33.

239. Шаркова В. В. Правові аспекти компетенції органів, що розглядають справи відповідальності про правопорушення. *Юридична наука*. 2019. № 8. С. 177–183.

240. Шаркова В. В. Правові засади попередження та протидії адміністративних правопорушень в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 10. С. 151–157.

241. Шаркова В. В. Шляхи впровадження в національне законодавство позитивного зарубіжного досвіду щодо впровадження і попередження адміністративних правопорушень. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів : Центр правн. ініціатив, 2020. С. 41–44.

242. Шаркова В. Коррупционные проявления, сопровождающиеся должностным и служебным лицам. *KELM*. 2020. № 6 (34). Vol. 3. С. 190–194.

243. Шатковський О. П., Файвеш Г. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-forukraine.html?lang=UK>.

244. Шекун І. Перевірки закупівель державною аудиторською службою України: підстави та особливості проведення. *Радник у сфері публічних закупівель*. URL: [https://radnuk.com.ua/praktyka\\_zakupivel/perevirky-zakupivel-derzhavnoiu-audytorskoiu-sluzhboiu-ukrainy-pidstavu-ta-osoblyvosti-provedennia/](https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/perevirky-zakupivel-derzhavnoiu-audytorskoiu-sluzhboiu-ukrainy-pidstavu-ta-osoblyvosti-provedennia/).

245. Шурпаев Ш. М. Сфера осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд в механизме коррупционных проявлений. *Экономика, социология и право*. 2016. № 6. С. 90–93.

246. Щодо порядку оскарження процедур закупівель. *Prozorro Інфобокс*: [сайт]. URL: <https://infobox.prozorro.org/news-mert/shchodoporyadku-oskarzhennya-procedur-zakupivel>.

247. Яковенко Г. Б. Удосконалення державного механізму запобігання та протидії корупції: особливості транзитивних систем : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2013. 20 с.

248. Commission assesses the implementation of Visa Liberalisation Action Plans by Moldova, Ukraine and Georgia. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1085\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1085_en.htm).

249. Council Directive 88/295/EEC of 22 March 1988 amending Directive 77/62/EEC relating to the coordination of procedures on the award of public supply contracts and repealing certain provisions of Directive 80/767/EEC//EUR-Lex. Access to European Union law. URL: [http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1988&T3=295&RechType=RECH\\_naturel&Submit=Search](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1988&T3=295&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

250. Directive 2004/18/EC on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. *Official Journal of the European Union*. 2004. L 134. P. 114.

251. EU public procurement. April 5, 2012. Oecdinsights.org. URL: <http://oecdinsights.org/2012/04/05/eu-public-procurementopening-markets-by-example-and-if-that-doesnt-work/>.
252. European Commission. Internal Market. Public Procurement. Ec.europa.eu. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)
253. European Commission: Public Procurement. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)
254. Fraud Against the Government. Coordination of Criminal and Civil Fraud Against the Government Cases. URL: <https://www.justice.gov/usam/usam-9-42000-fraud-against-the-government>.
255. Government Procurement Law and Policy. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. 2010. URL: <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/government-procurement.pdf>.
256. Kierkegaard S. M. Going, Going, Gone! E-Procurement in the EU. International. *Journal of Computing & Information Sciences*. 2006. Vol. 4. No 1. P. 30–39. URL: <http://tradeinterchange.com.au/Downloadable/e-procurement%20in%20the%20eu.pdf>.
257. Larousse P. Dictionnaire encyclopédique pour tous. Paris, 1965. 1795 p.
258. Martin J. The EU Public Procurement Rules. NY : Clarendon Press, Oxford, 1996. 321 p.
259. Oxford Advanced learner's dictionary of current English. Oxford, 1982. T. 11. 217 p.
260. Petrunenko I. V. International Practices and Experience of Arranging Public Procurement. *The Journal of Eastern European Law*. 2015. No. 21. P. 92–98.
261. Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/>.
262. Tenders Electronic Daily. Supplement to the 'Official Journal' of the EU. URL: <http://www.ted.europa.eu>.

263. Thai Kh. V. Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*. 2001. Vol. 1. No. 1. P. 9–50.

264. Treaty of Lisbon. Amendments to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community. *Official Journal of the European Union*. C. 306/10.17.12.2007.

265. Wells J. T. *Fraud Casebook Lessons from the dad side of business*. USA : John Willey & Sons, Inc., 2007. 605 p.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Шаркова В. В. Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю. *Юридична наука*. 2019. № 7. С. 133–138.
2. Шаркова В. В. Правові аспекти компетенції органів, що розглядають справи відповідальності про правопорушення. *Юридична наука*. 2019. № 8. С. 177–183.
3. Шаркова В. В. Правові засади попередження та протидії адміністративних правопорушень в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 10. С. 151–157.
4. Шаркова В. В. Адміністративно-правове регулювання порядку розміщення замовлення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. Т. 2. С. 203–208.
5. Шаркова В. Коррупционные проявления, сопровождающиеся должностным и служебным лицам. *KELM*. 2020. № 6 (34). Vol. 3. С. 190–194.
6. Шаркова В. В. Адміністративна відповідальність у сфері державних закупівель як об'єкт дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 1. С. 123–127.

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

7. Шаркова В. В. Правовий механізм регулювання адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса: Причорномор. фундація права, 2017. С. 31–33.

8. Шаркова В. В. Поняття та сутність адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. *Теорія і практика сучасної юриспруденції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2018 р.). Київ: Центр прав. наук. дослідж., 2018. С. 45–47.

9. Шаркова В. В. Особливості протидії адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 квіт. 2019 р.). Львів: Центр правн. ініціатив, 2019. С. 55–58.

10. Шаркова В. В. Шляхи впровадження в національне законодавство позитивного зарубіжного досвіду щодо впровадження і попередження адміністративних правопорушень. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів: Центр правн. ініціатив, 2020. С. 41–44.

**Акт впровадження в законотворчий процес**
**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ**  
**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА**

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak\_norm@rada.gov.ua

№ 22/640-1-15

„16” 05 2019 р.

**АКТ**
**впровадження у практичну діяльність**  
**Інституту законодавства Верховної Ради України**  
**результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата**  
**юридичних наук Національної академії внутрішніх справ Шаркової Віти**  
**Володимирівни на тему «Адміністративна відповідальність**  
**за порушення у сфері державних закупівель»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що наукові положення, розроблені здобувачем наукового ступеня кандидата юридичних наук Національної академії внутрішніх справ Шарковою Вітою Володимирівною під час підготовки дослідження за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» на тему: «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері державних закупівель», які стосуються розроблення та вирішення теоретичних та практичних питань адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, наукову та практичну значимість та можуть бути використані Інститутом законодавства Верховної Ради України у підготовці відповідних законопроектів.

Заслуговують на увагу розроблені Шарковою Вітою Володимирівною положення щодо необхідності удосконалення правових засад попередження та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель в Україні, що передбачає підготовку комплексних правових актів, які регулюють відносини в цій сфері, а також спеціалізованих актів стосовно попередження, зокрема розроблення та прийняття Закону України «Про попередження правопорушень у сфері державних закупівель».

Крім того, здобувачем запропоновано внести такі зміни та доповнення:

1) до Закону України «Про публічні закупівлі»: ч. 1 ст. 5 «Недискримінація учасників» доповнити абзацом 2 такого змісту: «Рівні умови доступу до процедури закупівель означають: відсутність особливих умов та/або вимог, в тому числі кваліфікаційних, для будь-якого учасника процедури закупівлі, якщо такі умови/вимоги не передбачені для інших учасників; рівність доступу до інформації про процедури закупівель, строки та умови проведення процедури та іншої інформації, яка має значення для відбору пропозицій; рівність доступу всіх учасників до тендерної документації замовника; недопустимість змінювати переможця конкурсних торгів на іншого суб'єкта господарювання без нового конкурсу».

Наголошено, що Закон України «Про публічні закупівлі» доцільно доповнити Розділом VI-1 «Інноваційне партнерство», у якому визначити особливості здійснення процедури закупівлі у цій формі, обов'язково врахувавши при цьому положення Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. «Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС», зокрема про те, що будь-який суб'єкт господарювання може подати заявку на участь у інноваційному партнерстві у відповідь на контрактне повідомлення шляхом надання інформації для якісного відбору, запитованої замовником.

Удосконалення адміністративного законодавства щодо попередження та протидії правопорушенням у сфері державних закупівель в Україні передбачає підготовку комплексних правових актів, що регулюють відносини в цій сфері, а також спеціалізованих актів стосовно попередження.

Наведені вище висновки та рекомендації Шаркової Віти Володимирівни взяті до уваги Інститутом законодавства Верховної Ради України і будуть враховуватись при підготовці експертно-аналітичних матеріалів для відповідних Комітетів Верховної Ради України, з метою удосконалення адміністративного законодавства України.

Директор,  
академік НАН України



О. Л. Копиленко

## Акт впровадження в освітній процес

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Перший проректор Національної  
академії внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор  
**Станіслав ГУСАРЄВ**

18.03.2023 р.

### АКТ

#### впровадження результатів дисертації ад'юнкта Національної академії внутрішніх справ Шаркової Віти Володимирівни на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері державних закупівель» в освітній процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія в складі: заступника начальника навчально-методичного відділу, кандидата юридичних наук Бистрицького Богдана Юрійовича (голова комісії), завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Пастуха Ігоря Дмитровича, в.о. начальника відділу докторантури та ад'юнктури, доктора юридичних наук, професора Дрозда Олексія Юрійовича склала цей акт про те, що результати дисертації ад'юнкта Національної академії внутрішніх справ Шаркової Віти Володимирівни на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері державних закупівель» впроваджені в освітній процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації застосовуються в освітньому процесі під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять для здобувачів вищої освіти з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», «Економічна безпека».

2. Результати дисертації Шаркової Віти Володимирівни відображені в наукових статтях і матеріалах науково-практичних конференцій для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Шаркова В.В. Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю. *Юридична наука*. 2019. №7. С. 133–138.

2. Шаркова В.В. Правові аспекти компетенції органів, що розглядають справи відповідальності про правопорушення. *Юридична наука*. 2019. №8. С. 177–183.

3. Шаркова В.В. Правові засади попередження та протидії адміністративних правопорушень в Україні. *Юридична наука*. 2019. №10. С. 151–157.

4. Шаркова В.В. Адміністративно-правове регулювання порядку розміщення замовлення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Випуск 3. Том 2. С. 203–208.
5. Шаркова В. Коррупционные проявления, сопровождающиеся должностным и служебным лицам. *KELM*. 2020. № 6. С. 179–184 (Республика Польша).
6. Шаркова В.В. Адміністративна відповідальність у сфері державних закупівель як об'єкт дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Випуск 1. С. 123–127.
7. Шаркова В.В. Правовий механізм регулювання адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 7–8 квітня 2017 р.). – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 31–33.
8. Шаркова В.В. Поняття та сутність адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7–8 грудня 2018 р. – К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 45–47.
9. Шаркова В.В. Особливості протидії адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 квітня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 55–58.
10. Шаркова В.В. Шляхи впровадження в національне законодавство позитивного зарубіжного досвіду щодо впровадження і попередження адміністративних правопорушень. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 червня 2020 р. – Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 41–44.
3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення всіх видів занять.

Голова комісії

Члени комісії:



Богдан БИСТРИЦЬКИЙ



Ігор ПАСТУХ



Олексій ДРОЗД

**Акт впровадження в науково-дослідну роботу****ЗАТВЕРДЖУЮ**

В. о. президента Науково-дослідного  
інституту публічного права,  
доктор юридичних наук, доцент

**Сергій КОРОЄД**

24.03.2021 р.

**АКТ****впровадження результатів дисертації****здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук****Шаркової Віти Володимирівни**

**на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері  
державних закупівель» у науково-дослідну роботу Науково-дослідного  
інституту публічного права**

Комісія в складі: в.о. президента Науково-дослідного інституту публічного права, доктора юридичних наук, доцента Короєда Сергія Олексійовича (голова комісії), завідувача аспірантури, доктора юридичних наук, доцента Сороки Лариси Володимирівни, завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової Ксенії Миколаївни, склала цей акт про те, що матеріали дисертації ад'юнкта Національної академії внутрішніх справ Шаркової Віти Володимирівни на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері державних закупівель» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень, практичну значущість і використовуються в науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, зокрема для подальшого розроблення наукових питань, щодо підвищення відповідальності за вчинення істотних правопорушень у сфері закупівель і зменшення відповідальності за дрібні формальні помилки, а також у межах реалізації Інститутом теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

**ВИСНОВОК**

Результати дисертації Шаркової Віти Володимирівни на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері державних закупівель» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

**Голова комісії:**



**Сергій КОРОЄД**

**Члени комісії:**



**Лариса СОРОКА**

**Ксенія КУРКОВА**