

**ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ**

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання  
Форма навчання заочна  
Кафедра бухгалтерського обліку і аудиту

**Допускається до захисту**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ к.е.н., доц. А.І. Мілька  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 2025 р.

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

***на тему: «АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ  
У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ»***

*зі спеціальності 076 «Підприємництво та торгівля»  
за освітньою програмою «Публічні закупівлі»  
ступеня «магістр»*

**Виконавець роботи**     **Котенко Софія Дмитрівна**  
\_\_\_\_\_.

**Науковий керівник**     **к.е.н., доцент Артюх-Пасюта Олена Василівна**  
\_\_\_\_\_.

**Рецензент**                     **Лісіца Вікторія Вікторівна**  
\_\_\_\_\_.

**Полтава - 2025**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	3
<b>Розділ 1. Теоретико-правові аспекти адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель</b>	6
1.1. Правовий аналіз та характеристика сутності «публічних закупівель» в адміністративному праві України	6
1.2. Адміністративна відповідальність як засіб забезпечення боротьби з правопорушеннями у сфері публічних закупівель: поняття та особливості	12
1.3. Інституційна основа адміністративного інституту публічних закупівель	20
<b>Висновки за розділом 1</b>	34
<b>Розділ 2. Правовий механізм регулювання, передумови виникнення правопорушень у сфері публічних закупівель та встановлення адміністративної відповідальності за вказані правопорушення</b>	36
2.1. Адміністративні процедури розміщення замовлення у сфері публічних закупівель	36
2.2. Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю	45
2.3. Поняття та види корупційних ризиків у сфері публічних закупівель	49
<b>Висновки за розділом 2</b>	55
<b>Розділ 3. Напрями вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність у сфері публічних закупівель</b>	57
3.1. Закордонний досвід правового регулювання адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель та можливості його використання в Україні	57
3.2. Удосконалення правового регулювання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері публічних закупівель	70
<b>Висновки за розділом 3</b>	82
<b>ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>	84
<b>ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	88
<b>ДОДАТКИ</b>	98

## ВСТУП

На сучасному етапі розбудови України триває процес подолання корупційних виявів у всіх сферах суспільного розвитку. З цією метою в діяльність публічних інституцій упроваджено низку запобіжників, зокрема інститут публічних закупівель, покликаний зменшити корупційні ризики у фінансово-господарській діяльності органів виконавчої влади, 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 адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Питання притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема у сфері публічних закупівель, висвітлені в працях таких учених, як В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, І. П. Голосніченко, Г. В. Джагупов, А. І. Мілька, Р. С. Мельник, Н. С. Педченко, В. В. Шаркова та ін. Водночас напрацювання зазначених науковців присвячені окремим аспектам інституту адміністративної відповідальності та не визначають специфіку притягнення до адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель, що обумовлює актуальність дипломного дослідження.

Метою дослідження є визначення змісту, особливостей та підстав

адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель, напрацювання дієвих пропозицій та рекомендацій до чинного законодавства в цій сфері.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

здійснити правовий аналіз характеристики сутності поняття «публічних закупівель» в адміністративному праві України;

розкрити поняття адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель;

розкрити компетенцію органів, що розглядають справи, пов'язані з порушенням законодавства у сфері публічних закупівель;

проаналізувати адміністративну процедуру розміщення замовлення у сфері публічних закупівель;

схарактеризувати адміністративну відповідальність за порушення умов договору про закупівлю;

встановити корупційні ризики у сфері публічних закупівель;

узагальнити закордонний досвід правового регулювання притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері публічних закупівель та можливості його використання в Україні;

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

Об'єкт дослідження - суспільні відносини, що виникають у сфері публічних закупівель.

Предмет дослідження - адміністративна відповідальність у сфері публічних закупівель.

Для розв'язання 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. Порівняльний і системний підхід, принцип детермінізму та структурно-функціональний метод сприяли визначенню сутності відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель. Діалектичний метод наукового пізнання дав змогу розглянути зміст

адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель як об'єкта дослідження у взаємозв'язку всіх її складових. Використання логіко-семантичного методу дозволило поглибити розуміння поняттєвого апарату. Застосування контент-аналізу та семантичного методу в межах дослідження правових аспектів компетенції органів, що розглядають справи про правопорушення у сфері публічних закупівель, надало можливість виділити певні групи повноважень органів фінансового контролю, з'ясувати правові засади запобігання та протидії адміністративних правопорушень у сфері публічних закупівель. Методи аналізу й синтезу сприяли визначенню адміністративно-правового регулювання порядку розміщення замовлення у сфері публічних закупівель, а також адміністративної відповідальності за порушення умов договору про закупівлю. Завдяки методу тлумачення з'ясовано зміст корупційних виявів, що супроводжуються посадовими та службовими особами у сфері публічних закупівель. Порівняльно-правовий метод використано для аналізу законодавства закордонних країн у сфері адміністративної відповідальності за порушення у сфері публічних закупівель.

Інформаційну базу дослідження становлять нормативно-правові акти України та закордонних країн, пов'язані із адміністративними правопорушеннями законодавства у сфері публічних закупівель, монографії, матеріали конференцій, періодичні видання науково-фахових журналів, електронні ресурси, публічний та професійний модуль аналітики ProZorro, статистичні дані Державної казначейської служби України, Рахункової палати України та Державної аудиторської служби України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дипломній роботі висновки і пропозиції можуть бути використані в: науково-дослідній діяльності - для подальшого розроблення теоретичних положень щодо вдосконалення підстав і процедури притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель; законотворчій діяльності - для підготовки комплексних правових актів, які регулюють відносини у сфері публічних закупівель.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### 1.1. Правовий аналіз та характеристика сутності публічних закупівель в адміністративному праві України

Попри наявність порівняно великої кількості досліджень у сфері публічних (державних) закупівель, в доктрині адміністративного права України дотепер відсутнє єдине розуміння концептуального поняття - «публічні закупівлі». Крім того, в юридичній літературі точаться гострі дискусії з приводу того, чи слід розглядати публічні закупівлі в якості інституту адміністративного права.

Малодослідженість окресленої теми робить її актуальною не тільки на доктринальному, а й на правозастосовному рівні.

Окреслюючи актуальність, також варто зазначити, що 2016 р. став роком докорінних змін у системі публічних закупівель України. По-перше, вступив в дію Закон України «Про публічні закупівлі» [79]. По-друге, вся система публічних закупівель була переведена на електронний майданчик і стала здійснюватись виключно в електронній формі.

Окрему увагу варто звернути на термін «публічні закупівлі», який став використовуватись у Законі України «Про публічні закупівлі» [79]. Раніше за всі роки існування незалежної України на законодавчому рівні був закріплений дещо інший термін - «державні закупівлі». Ребрендинг «державних закупівель» на «публічні закупівлі» пов'язують з психологічним аспектом сприйняття населення. Логіка законодавця полягає в тому, що оскільки закупівлі товарів, робіт, послуг здійснюються за кошти платників податків, то останні повинні мати право безперешкодно споглядати та контролювати цей процес «публічно».

Останнє, своєю чергою, можливе за умови переведення процесу закупівель в електронну форму через мережу Інтернет.

З огляду на те, що до прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» [79] на законодавчому та доктринальному рівнях використовувалось поняття «державні закупівлі», а після прийняття - «публічні закупівлі», то в рамках нашого наукового дослідження ми не будемо проводити між ними будь-якої різниці. Іншими словами, на нашу думку, термін «державні закупівлі» є синонімічним терміну «публічні закупівлі», а зміна формулювання пов'язана виключно з проведенням законодавчої реформи в 2016 р. і аж ніяк не пояснюється зміною смислового навантаження.

У рамках нашого дослідження проаналізуємо та окреслимо сутність поняття «публічних закупівель», а також наведемо основні його характеристики. Дане поняття використовується не тільки в юридичній, а й в економічній науці. Попри це, а також на наявність численних досліджень в науці, дотепер відсутній єдиний загальновизнаний підхід до визначення поняття «публічні закупівлі».

Аналіз доктринальних підходів доцільно розпочати із тези А. Пантелеймоненко, А. Мілька, О. Павленко, О. Ф. Овсянюк-Бердадіної про те, що «застосування системи державних закупівель дає суспільству змогу отримати у повному обсязі соціальні послуги, оскільки ті послуги, що не можуть надати інституційні одиниці державного сектору внаслідок виробничих, фінансових, інноваційних можливостей і слабого розгалуження інфраструктури, можна надати через механізм тендерів приватним суб'єктам господарювання, таким чином забезпечуючи соціальний захист та стандарт життя населення» [57, с. 13; 63].

До наведеного варто додати, що публічні закупівлі товарів, робіт і послуг є правовим механізмом, який дає змогу державі обрати суб'єктів господарювання, які виконують державне замовлення на найбільш вигідних ринкових умовах. Останнє може бути досягнуто тільки за умови неупередженого конкурсного процесу проведення закупівлі та відбору

переможця на основі заздалегідь визначених критеріїв. Кінцевою метою публічних закупівель є ефективне визначення постачальника, який повністю відповідає кваліфікаційним критеріям конкурсу та встановив найнижчу вартість своїх товарів, робіт, послугу.

Г. І. Пінькас термін «державні закупівлі» визначає як систему замовлення державним сегментом товарів, робіт, послуг, що є об'єктивно необхідними для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника [69, с. 58].

Актуальним у цьому визначенні є акцент автора на цільове використання бюджетних коштів - виконання державних програм розвитку. З даного приводу потрібно зазначити, що «публічні закупівлі» не слід ототожнювати із поняттям «державне замовлення». Так, на відміну від «державного замовлення», яке є орієнтовним планом-декларацією держави, «публічні закупівлі» - це вже безпосередній процес придбання конкретних товарів, робіт, послуг.

О. О. Критенко та Ю. Фалко у незалежних один від одного наукових дослідженнях під поняттям «державні закупівлі» пропонують розуміти регламентовану законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг із найбільшою ефективністю та найменшими витратами з метою забезпечення діяльності держави, а також здійснення впливу на розвиток приватного сектору національної економіки і виконання соціально значущих функцій [29, с. 25; 92, с. 263].

Практично аналогічною є теза А. О. Оліфера, який визначає «державні закупівлі» як придбання (у тому числі в порядку централізованої закупівлі) на конкурентній основі замовником товарів, робіт і послуг, відповідно до річного плану закупівель, за державні кошти, у порядку, встановленому законом, з метою задоволення суспільних потреб у визначених ресурсах і забезпечення

розв'язання інших завдань державної соціально-економічної політики [59, с. 126].

З даних визначень необхідно підкреслити, що публічні закупівлі дозволяють державі укладати договори з приватним сектором, які покликані розв'язувати соціально-економічні проблеми держави та суспільства, забезпечувати проведення наукових досліджень, створювати та впроваджувати новітні технології й розробки. Необхідність публічних закупівель обумовлюється, як правило, відсутністю інституційних одиниць державного сектору ресурсного потенціалу для виконання тих завдань, які на них покладено.

Як зазначають Педченко Н. С., Кудецький О. М., Педченко М. Г. «публічні закупівлі забезпечують розвиток та функціонування стратегічних галузей економіки, системи національної безпеки, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізичної культури й спорту, дотримання порядку тощо. За допомогою публічних закупівель державний сектор здатен задовольнити свої потреби в товарах, роботах та послугах внаслідок виділених бюджетних коштів [66, с. 32].

Таким чином, «інститут публічних закупівель дає можливість державі за допомогою залучення приватного сектора надати суспільству всі необхідні соціальні послуги. Крім того, доходимо висновку, що повноцінне виконання державою своїх функцій та нормальне функціонування суспільства є неможливим без наявності публічних закупівель» [66, с. 34].

Важливою ідеєю наведених визначень є публічно-правовий характер закупівель, які використовуються державою для регулювання економіки та розв'язання соціально значущих завдань. Деталізуючи останнє, варто зазначити, що держава без залучення приватного сектора об'єктивно не здатна виконати всі завдання, які поставило перед нею суспільство. Водночас очевидним постає висновок про те, що публічні закупівлі є механізмом перерозподілу бюджетних коштів. Так, держава залежно від політичних пріоритетів розподіляє кошти між державними органами, а також установами,

підприємствами, організаціями державної форми власності, які зобов'язані виконувати ті чи інші соціально значущі завдання. Відтак, публічні закупівлі покликані забезпечити ефективне використання бюджетних коштів та максимально якісне виконання замовниками своїх завдань.

Заслуговує на увагу також підхід Н. Б. Ткаченко та Ю. М. Уманцева, який визначає «публічні закупівлі» як механізм правовідносин між замовниками, з однієї сторони, та учасниками, з іншої, щодо укладення та виконання державних договорів на постачання товарів, робіт, послуг. Аналізуючи даний підхід, зазначимо, що інститут публічних закупівель являє собою якісно однорідну систему правових норм, які визначають порядок організації публічних закупівель, а також порядок виконання укладеного договору про закупівлю. Іншими словами, інститут публічних закупівель визначає взаємні права та обов'язки замовників і учасників.

Поряд з доктринальними підходами необхідним також є наведення нормативних визначень поняття «публічні закупівлі».

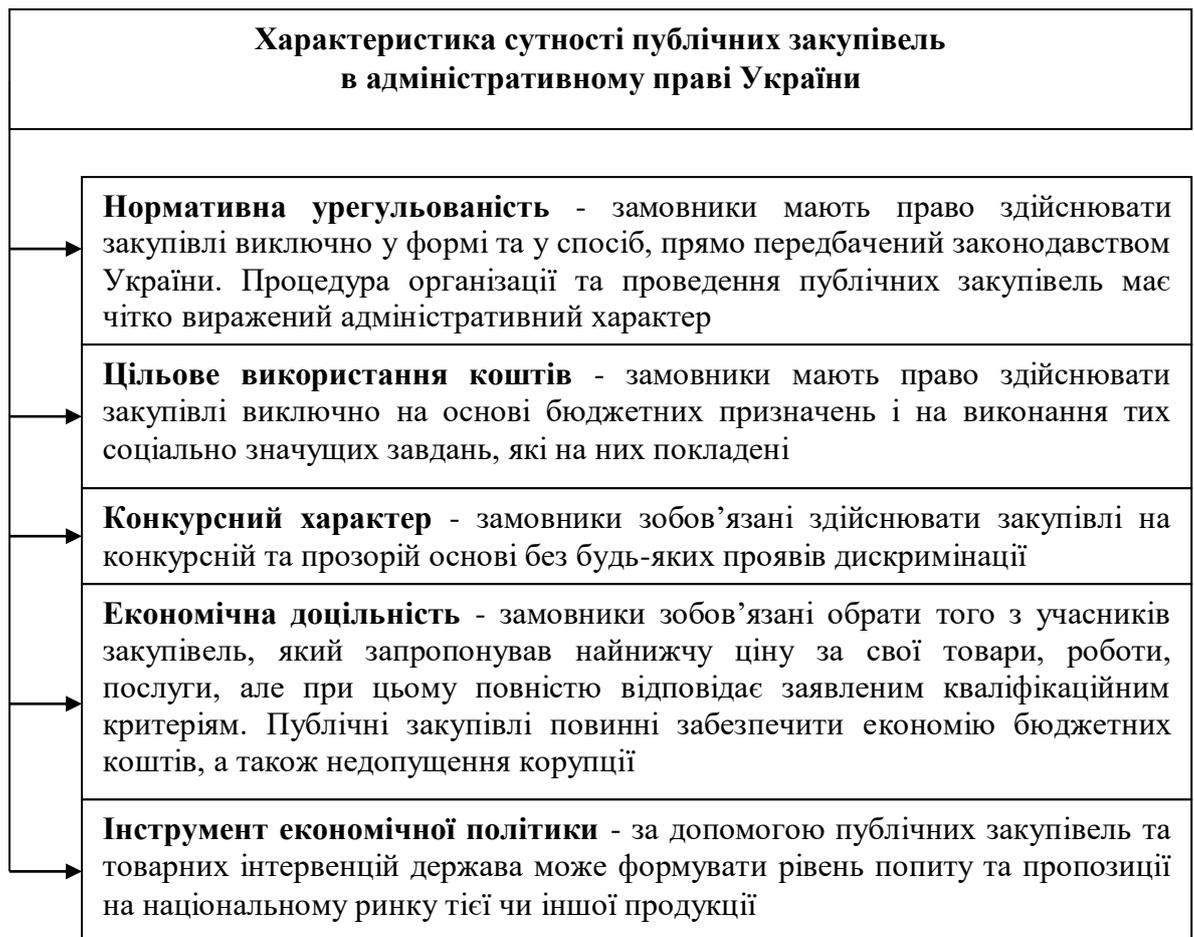
Генеральна угода про торгівлю послугами поняття «державні закупівлі» визначає їх як послуги, що купуються для державних потреб не з метою комерційного перепродажу або з метою використання під час надання послуг для комерційного продажу. Генеральна угода з тарифів і торгівлі визначає «державні закупівлі» як закупівлі державними агентствами продукції для державних потреб, які не призначені для комерційного перепродажу чи для використання у виробництві товарів для комерційного продажу.

В Угоді про державні закупівлі, яка 16 березня 2016 р. була ратифікована Верховною Радою України, безпосередньо не визначено поняття «державні закупівлі». Натомість у ній закріплено, що ця Угода застосовується до закупівлі на будь-якій договірній основі, включаючи придбання на основі договорів лізингу, оренди або майнового найму, з правом купівлі або без такого, включаючи будь-яку комбінацію товарів або послуг.

Закон України «Про публічні закупівлі» [79] також не закріплює детального визначення «публічних закупівель», обмежившись тільки тим, що

це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом.

Здійснивши аналіз усіх наведених вище підходів, доходимо висновку, що публічні закупівлі в адміністративному праві України мають наступні характеристики: нормативна урегульованість, цільове використання коштів, конкурсний характер, економічна доцільність, інструмент економічної політики (рис. 1.1).



**Рис. 1.1. Характеристика сутності публічних закупівель в адміністративному праві України [запропоновано автором]**

На основі окреслених характеристик пропонуємо поняття «публічні закупівлі» розглядати як інститут адміністративного права, що визначає процес реалізації державного замовлення, який полягає в придбанні державними замовниками товарів, робіт, послуг за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення публічного інтересу (суспільних потреб).

## **1.2. Адміністративна відповідальність як засіб забезпечення боротьби з правопорушеннями у сфері публічних закупівель: поняття та особливості**

Адміністративна відповідальність, особливо у сфері публічних закупівель, є різновидом юридичної відповідальності та важливою складовою сучасного адміністративного права. Зважаючи на те, що в законодавстві, у тому числі чинному КУпАП, немає чіткого визначення терміна «адміністративна відповідальність», це питання активно розглядається в працях різних науковців. Тому перед тим, як формулювати авторське визначення поняття адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель, доцільно схарактеризувати наявні в доктрині адміністративного права тлумачення всеохопної категорії «адміністративна відповідальність».

Так, С. І. Андрусенко, Ю. С. Шемшученко вважають, що «адміністративна відповідальність - це вид юридичної відповідальності, яка є складовою адміністративного примусу» [3, с. 62; 9, с. 17]. Зазначена позиція 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 (С. Т. Гончарук, С. О. Мосьондза) зазначають, що «адміністративною відповідальністю» слід вважати специфічну форму реагування держави в особі її компетентних органів на правопорушення» [14, с. 19; 53, 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» [1, с. 10]. Аналогічне визначення пропонує П. В. Макушев [55, 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, А. А. Іванищук стверджує, що «адміністративна відповідальність - це реалізація адміністративно-правових санкцій, які застосовуються уповноваженим органом або посадовою особою до громадян та юридичних осіб, що вчинили правопорушення» [23, с. 299]. 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.

П'ята група вчених розглядає адміністративну відповідальність як примусове застосування уповноваженою особою заходів впливу на правопорушника. Зокрема, О. Г. Стрельченко вважає, що «адміністративна відповідальність - це примусове, з додержанням встановленої процедури,

застосування уповноваженим суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [88, с. 76], В. В. Шаркова 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» [95, с. 46].

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.

Шоста група вчених характеризує адміністративну відповідальність як обов'язок винної особи понести відповідальність за своє протиправне діяння. Так, В. Галуцько та О. Правоторова зазначають, що «адміністративна відповідальність - це обов'язок особи, яка вчинила адміністративний проступок, нести відповідальність за свої протиправні дії в межах встановленого законом стягнення» [2, с. 82].

Ці вчені у своєму визначенні адміністративної відповідальності акцентують увагу на суб'єкті правопорушення, який зобов'язаний відповісти за своє суспільно небезпечне діяння. Однак, поза увагою авторів 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» [91, 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 публічних 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.

Адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері публічних закупівель встановлено 164<sup>14</sup> КУпАП «Порушення законодавства про закупівлю». У сфері, що розглядаємо, адміністративну відповідальність передбачено за порушення, які представлено у додатку А.

Для кращого розуміння сутності адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель слід розглянути її ознаки.

Згідно з результатами проведеного аналізу наявних доктринальних уявлень, на нашу думку, основними ознаками адміністративної

відповідальності у сфері публічних закупівель є такі:

- є наслідком учинення особою адміністративного правопорушення;
  - має публічний обов'язковий характер;
  - слугує однією з форм адміністративного примусу;
  - має особливий процесуальний порядок реалізації;
  - 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<sup>14</sup> КУпАП [30], є суспільні відносини у сфері організації та здійснення публічних закупівель, тобто придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі» [79].

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

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 України «Про публічні закупівлі» [79] та придбав товари за прямими договорами;

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;

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 цінній пропозиції переможця торгів. Зміна істотних умов договору не допускається,

крім випадків, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі» [79];

неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства. У ст. 10 Закону України «Про публічні закупівлі» [79] передбачено порядок та строки оприлюднення інформації;

ненадання інформації, документів і матеріалів у випадках, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі» [79]. Усі склади адміністративних проступків є формальними. Закінчення адміністративних проступків пов'язують зі шкідливими наслідками у сфері публічних 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 вини 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 [30].

Основними ознаками правопорушення у сфері публічних закупівель є протиправність, винність, караність і суспільна небезпечність. Зокрема, протиправність порушення порядку здійснення публічних 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<sup>14</sup> КУпАП [30], шляхом фактичного порушення у сфері закупівель.

Винність слід сприймати як ставлення правопорушника до вчиненого ним порушення у сфері закупівель і до його наслідків. Порушення порядку здійснення публічних 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 [30].

Адміністративну караність розглядають як закріплену в ст. 164<sup>14</sup> КУпАП

конкретну міру адміністративної відповідальності, яка настає за вчинення особою порушення у сфері закупівель. Наслідком учинення особою адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164<sup>14</sup> КУпАП, є «правомочне рішення правозастосовного органу про накладення на винну особу штрафу» [30].

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

*Публічний обов'язковий характер.* 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<sup>14</sup> КУпАП [30]. Публічний характер суспільних відносин щодо притягнення винної особи до адміністративної відповідальності зумовлений імперативністю правових норм КУпАП [30], а також «встановленим порядком розгляду справ про порушення у сфері публічних закупівель, що є гарантією дотримання прав особи на справедливе правосуддя» [30].

Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері публічних закупівель постає як одна з *форм адміністративного примусу*. 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» [30]. Завдяки цьому «фізична або юридична особа примусово позбавляється певних матеріальних благ внаслідок виплати нею штрафу, що закріплено санкцією» ст. 164<sup>14</sup> КУпАП [30].

*Особливий процесуальний порядок реалізації адміністративної відповідальності.* Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері публічних 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) [30], передбаченого ст. 164<sup>14</sup> 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 у нашому випадку процесуальним наслідком настання адміністративної відповідальності є постанова судді районного, районного в місті, міського чи районного суду в справі про адміністративне правопорушення за правопорушення у сфері публічних закупівель і накладення на винну особу штрафу. Суб'єктом цього правопорушення є службові (посадові), уповноважені особи замовника.

*Позитивне значення* для суспільства, громади, держави адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері публічних 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.

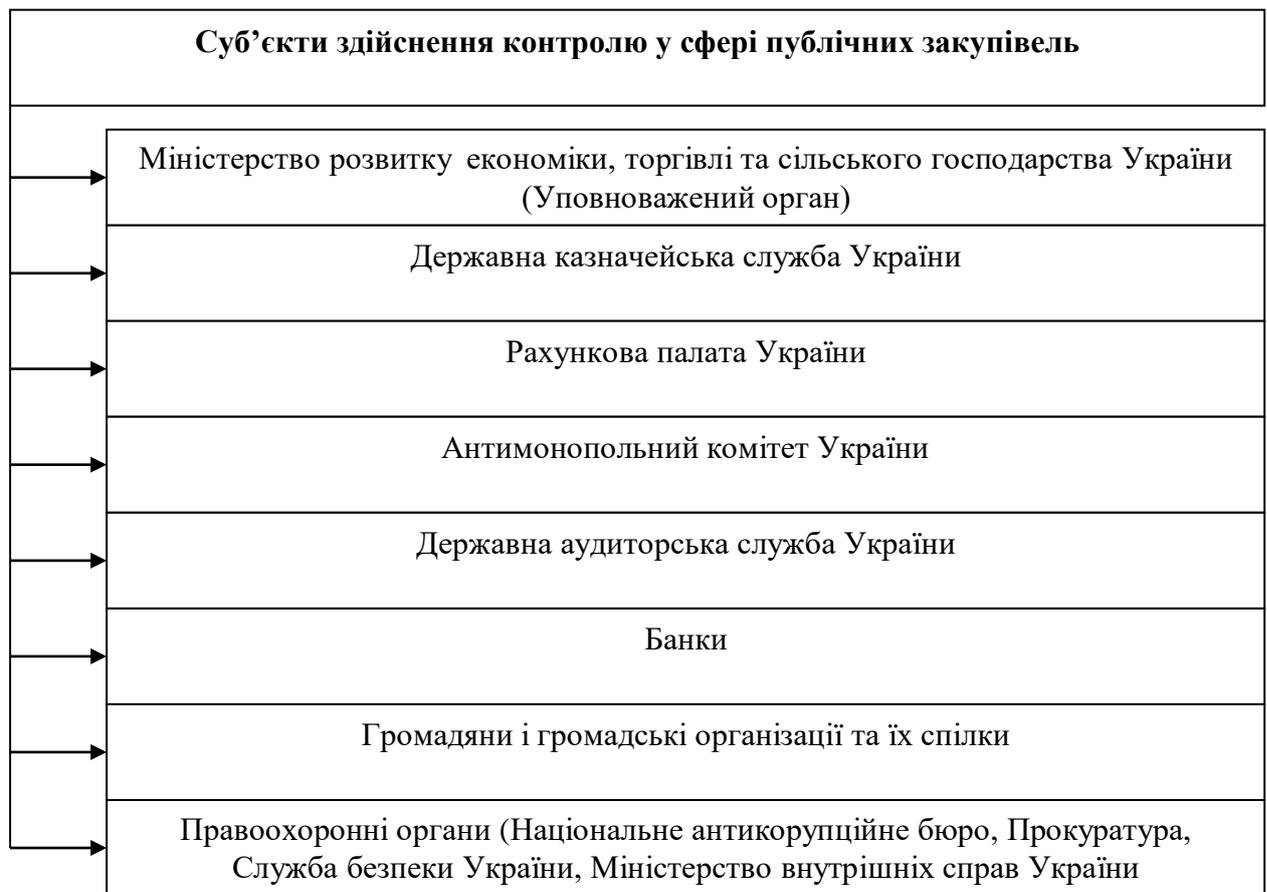
Отже, ознаками адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель є такі: є наслідком учинення особою адміністративного правопорушення; їй притаманний публічний обов'язковий характер; слугує однією із форм адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок реалізації; має позитивне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

Ураховуючи зазначені ознаки, адміністративною відповідальністю у сфері публічних закупівель можна вважати вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю щодо порушення порядку публічних 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<sup>14</sup> КУпАП «Порушення законодавства про закупівлі» [30].

### **1.3. Інституційна основа адміністративного інституту публічних закупівель**

Інституційну основу адміністративного інституту публічних закупівель відповідно до ст. 7 р. 2 Закону України «Про публічні закупівлі» [79], становлять: Уповноважений орган - центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель (Міністерство економіки (Мінекономіки)); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (Державна казначейська служба України (ДКСУ)); Рахункова палата України; Антимонопольний комітет України

(АМКУ); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (Державна аудиторська служба України (ДАСУ)); банки; громадяни і громадські організації та їх спілки. Крім цього до суб'єктів контролю у сфері публічних закупівель слід віднести правоохоронні органи, які реалізують контрольні повноваження в межах компетенцій, визначених Конституцією України та іншими законами України, зокрема такі як: Національне антикорупційне бюро, Прокуратура, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України (рис. 1.2).



**Рис. 1.2. Суб'єкти здійснення контролю у сфері публічних закупівель**

**[сформовано автором за [79]]**

Мінекономіки як Уповноважений орган що здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері закупівель у межах повноважень, визначених Законом України «Про публічні закупівлі» забезпечує розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення

ефективного контролю у сфері публічних закупівель. Крім цього, Уповноважений орган щорічно, до 1 квітня року, наступного за звітним бюджетним роком, готує та подає до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати України щорічний звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

Одним із найбільш ефективних видів контролю у сфері публічних закупівель є контроль органів ДКСУ, оскільки він дає можливість виявити порушення норм законодавства у сфері публічних закупівель ще до проведення операцій із публічними коштами та дозволяє запобігти неправомірному використанню публічних коштів. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 15 квітня 2015 р. № 215 одним із завдань органів ДКСУ є здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель в частині наявності документів шляхом їх перегляду в електронній системі закупівель.

Так, органи казначейства ще до здійснення оплати за договором про закупівлю перевіряють наявність річного плану, договору про закупівлю та звіту про результати проведення процедури закупівлі, що підтверджують проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі та за результатами якої укладено договір про закупівлю. На етапі здійснення платежів із рахунків замовників згідно з узятими ними фінансовими зобов'язаннями за договорами про закупівлю органи казначейства не допускають здійснення проплати якщо:

- відсутні або не відповідають встановленим законодавством вимогам необхідні документи;

- скасовано процедуру закупівлі/спрощеної закупівлі;

- набрало законної сили рішення суду про визнання результатів процедури закупівлі/спрощеної закупівлі недійсною та/або договору про закупівлю нікчемним;

процедуру закупівлі оскаржено, відповідно на період призупинення процедури закупівлі;

є рішення органу оскарження щодо зобов'язання усунення замовником порушення процедури закупівлі.

Так, органами ДКСУ у 2024 р. було оформлено 522 попередження про порушення норм бюджетного законодавства щодо здійснення закупівель на загальну суму 1 322,96 млн. грн. Як бачимо, що якщо в межах цілої України кількість виявлених органами ДКСУ порушень законодавства у сфері публічних закупівель не є досить значною, то загальна сума коштів в межах цих порушень, яку намагались освоїти клієнти казначейства на публічні закупівлі із порушенням норм законодавства понад 1,3 млрд. грн.

Рахункова палата України є державним колегіальним органом, який від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. У сфері публічних закупівель Рахункова палата України реалізує ряд заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), зокрема:

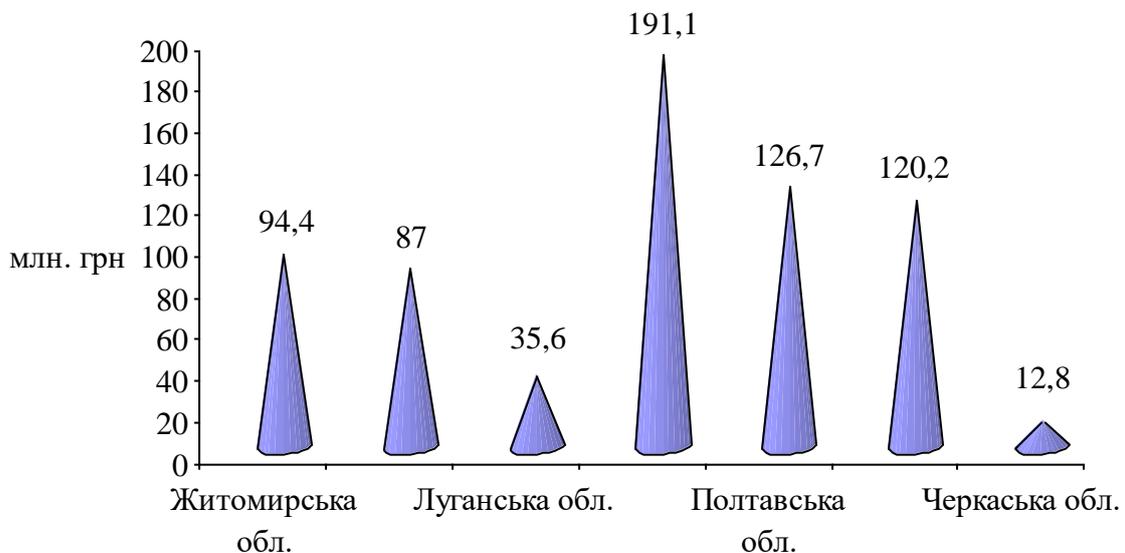
здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету;

здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом трьох місяців з дня його оприлюднення;

здійснює державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо виконання державного замовлення та здійснення закупівель стосовно всіх стадій закупівель і включає перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення закупівель.

У 2024 р. Рахунковою палатою України виявлено порушень під час

здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти на загальну суму 1,53 млрд. грн, що становить 4,8 % суми усіх виявлених правопорушень. Рахунковою палатою України у 2024 р. проводився аудит ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Аудит проводився вибірковими перевірками у 8 областях, а факти порушень замовниками вимог законодавства у сфері публічних закупівель було виявлено у 7 областях із 8 перевірених. Рахунковою палатою України задокументовано порушень на загальну суму 667,8 млн. грн. При цьому найбільше порушень виявлено по Миколаївській області - на 191,1 млн. грн, Полтавській - 126,7 млн. грн та Тернопільській - 120,2 млн. грн (рис. 1.3).



**Рис. 1.3. Суми виявлених Рахунковою палатою України порушень законодавства у сфері публічних закупівель при використанні субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг у 2024 р., млн грн [сформовано автором за [21]]**

Загалом за результатами таких контрольних заходів Рахунковою палатою

України складено 20 протоколів про 31 адміністративні правопорушення. Було виявлено, що обласні держадміністрації всупереч рекомендаціям Укравтодору включили до переліку доріг, що потребують ремонту, велику кількість об'єктів (1857). При цьому їх протяжність становила іноді всього 20 метрів, що не усувало причин аварійності доріг, однак дало можливість замовникам послуг з поточного середнього ремонту уникнути процедур конкурсних закупівель за 297 договорами на суму більш ніж 36 млн. грн.

АМКУ є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. АМКУ відповідно до норм Закону України «Про публічні закупівлі» [79] є органом оскарження у сфері публічних закупівель. Для реалізації АМКУ повноважень визначених законодавством у сфері публічних закупівель утворюється постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Рішення цієї колегії приймаються від імені АМКУ на захист прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі. Так, у 2024 р. до АМКУ надійшло 11 147 скарг, що на 3 361 скаргу більше ніж у попередньому році. З 11 147 поданих скарг прийнято до розгляду 8 784 скарги. За результатами розгляду скарг АМКУ прийнято 8 601 рішення, у тому числі 2 927 рішень про відмову у задоволенні скарги, 4 657 скарг задоволено повністю або частково та прийнято 1 017 рішень про припинення розгляду скарг. Загалом у 2024 р. було оскаржено лотів на загальну суму 155,79 млрд. грн. Відзначимо, що продовжує збільшуватись кількість організаторів, закупівлі яких оскаржують (більш ніж 67 %). Зокрема у 2024 р. з 309 учасників закупівель подали скарги на закупівлі з 186 організаторів. Найбільше оскаржують закупівлі організаторів з Київської області та м. Київ, Дніпропетровської області, Одеської області, Донецької області, Харківської області.

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.

Щодо повноважень та зобов'язань банків у сфері контролю публічних закупівель, то згідно Закону України «Про публічні закупівлі» [79] банки під час оплати за договорами про закупівлю мають перевіряти наявність звіту про результати проведення закупівлі шляхом його перегляду в електронній системі закупівель. У разі відсутності таких звітів в електронній системі закупівель про результати проведення закупівлі платіжне доручення вважається оформленим неналежним чином та не підлягає проведенню. Відзначимо, що хоча й банки не є органами державної виконавчої влади, проте вони певною мірою здійснюють контроль у сфері публічних закупівель.

Заслуговує на увагу і громадський контроль у сфері публічних закупівель, який забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель ProZorro. Громадськість може реалізувати контроль у сфері публічних закупівель шляхом здійснення аналізу і моніторингу інформації, яка розміщена в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органи, що уповноважені здійснювати контроль, про виявлені ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель. Відзначимо, що у 2024 р. за результатами звернень громадських об'єднань до ДАСУ здійснено 14,3 % усіх випадків моніторингу публічних закупівель. Це є свідченням активної громадської позиції до проблем здійснення публічних закупівель.

Щодо діяльності правоохоронних органів у сфері контролю публічних закупівель, то відзначимо, що Закон України «Про публічні закупівлі» [79] прямо не визначає повноважень таких органів. У цьому контексті варта уваги також діяльність правоохоронних органів (Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція, органи прокуратури, Державне бюро розслідувань). 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.

ДАСУ є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. У сфері публічних закупівель органи ДАСУ реалізують повноваження державного фінансового контролю шляхом здійснення державного фінансового аудиту, перевірки публічних закупівель, інспектування (ревізій), моніторингу закупівель.

Детальний огляд завдань і процедур фінансового контролю ДАСУ наведено у додатку Б.

У ДАСУ 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.

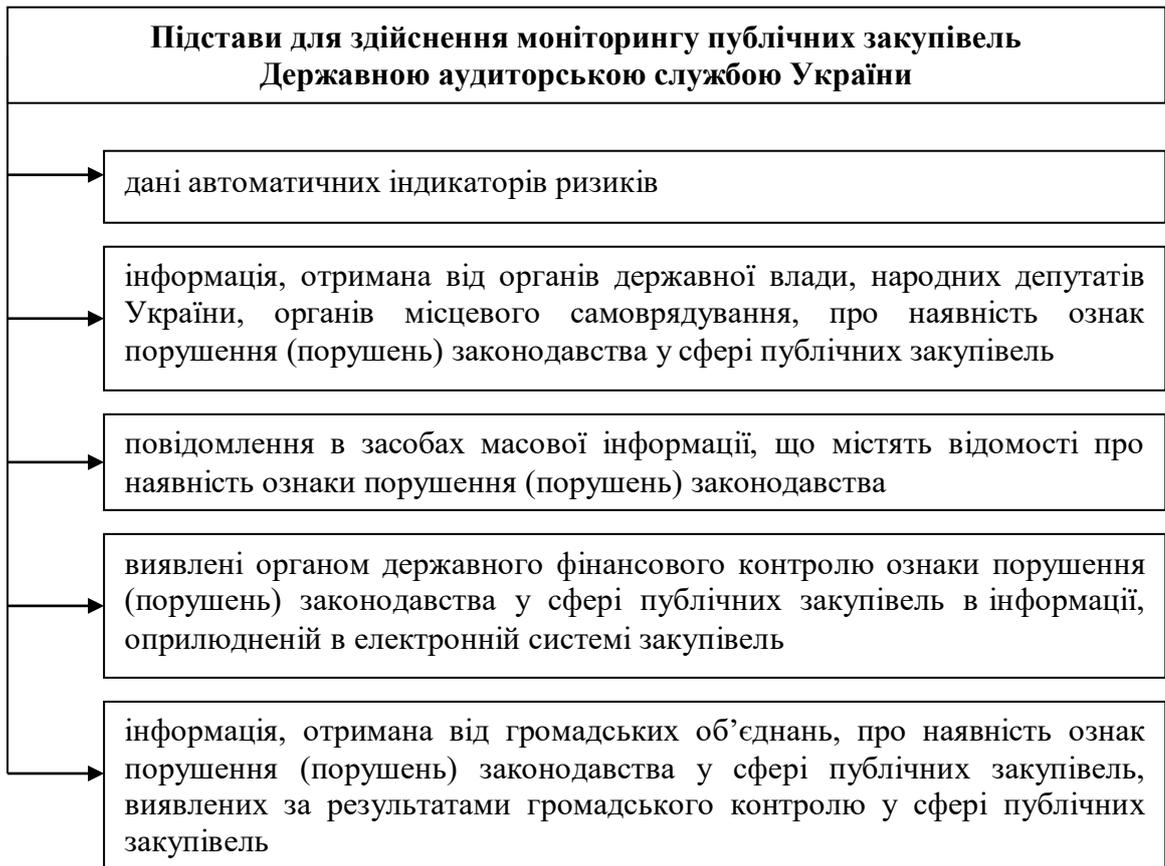
Таким чином, нові розширені функції ДАСУ більш орієнтовані на проведення аудиту підконтрольного об'єкта, тобто на упередження порушень.

Слід зауважити, що єдиний на сьогодні вид контролю у сфері публічних закупівель є моніторинг закупівель.

Моніторинг процедури закупівлі полягає в аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель та може здійснюватися впродовж проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії. Для проведення ДАСУ моніторингу законодавством визначено цілий ряд підстав (рис. 1.4).

Розглянемо детально 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.



**Рис. 1.4. Підстави для здійснення моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України [сформовано автором за [79]]**

Після початку моніторингу для аналізування даних, що свідчать про ознаки порушень, ДАСУ може використовувати такі джерела: інформація з ProZorro, інформація з єдиних публічних 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: найменування замовника, місце знаходження, код ЄДРПОУ, назва предмета закупівлі із зазначенням коду за Єдиним закупівельним словником та очікувана вартість, 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, опис порушень, 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;

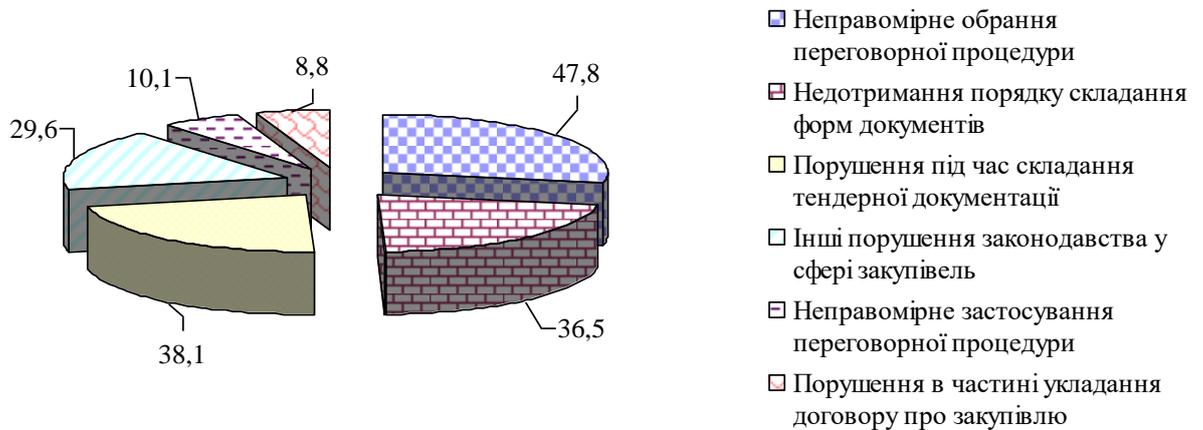
виявлено ознаки порушення, було скасовано тендер чи визнано його таким, що не відбувся, орган ДАСУ зазначає опис порушення без зобов'язання щодо усунення такого порушення;

виявлено ознаки порушення законодавства, вжиття заходів щодо яких не належить до компетенції органу ДАСУ, про це письмово інформують відповідні державні органи [52].

Державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель під час процедури моніторингу закупівель спрямований на аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях процедури закупівлі шляхом систематичного спостереження та аналізу інформації за допомогою електронної системи закупівель. На противагу перевірки закупівель, моніторинг здійснюється за місцем знаходженням 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 публічних закупівель є підвищення дієвості саме поточного контролю з боку ДАСУ.

У 2024 р. органами ДАСУ в межах реалізації контрольних повноважень у сфері публічних закупівель було здійснено моніторинг більш ніж 8,7 тис. закупівель на загальну вартість 82,5 млрд. грн. Відзначимо, що у 93 % (8,1 тис. закупівель) охоплених моніторинговим контролем закупівель було виявлено порушення допущені замовниками під час здійснення закупівель. Загалом моніторингом було виявлено порушень на загальну суму 71,8 млрд. грн. Щодо виявлених за результатами моніторингу ДАСУ порушень, то найбільша кількість таких порушень стосувалася недотримання порядку складання форм документів, розгляду замовником тендерних пропозицій та оприлюднення інформації про закупівлю. Натомість найменше порушень стосувалося

неправомірного застосування процедур закупівлі (рис. 1.5).



**Рис. 1.5. Структура виявлених органами Державної аудиторської служби України порушень у процесі моніторингу закупівель у 2024 р., % [сформовано автором за [52]]**

Таким чином, такі заходи органів ДАСУ дозволили у 2024 р. не допустити витрачання публічних коштів за процедурами публічних закупівель, проведеними з порушенням законодавства на загальну суму майже 16,8 млрд. грн. Як результат, було скасовано 2,6 тис. процедур закупівель на загальну суму 14,6 млрд. грн та розірвано 0,9 тис. договорів на загальну суму 2,2 млрд. грн.

Варто зупинитись на аналізі підстав для проведення органами ДАСУ моніторингу закупівель. Так, у 2024 р. у 61,8 % випадках підставами була інформація, яка оприлюднена замовниками в електронній системі закупівель ProZorro. Проте лише у 0,3 % випадків підставою для проведення моніторингу закупівлі була інформація, яка оприлюднена у засобах масової інформації.

Крім цього, органами ДАСУ у 2024 р. проведено майже 1,4 тис. ревізій та 118 перевірок публічних закупівель.

Підсумовуючи результати діяльності ДАСУ у сфері контролю публічних закупівель у 2024 р. відзначимо, що у межах реалізації результатів моніторингу закупівель та перевірок закупівель, проведених після такого моніторингу,

органами ДАСУ складено та надіслано до суду 539 протоколів про адміністративні правопорушення та притягнуто до адміністративної відповідальності 43 особи, на яких судами накладено адміністративних стягнень (штрафів) на загальну суму 523,6 тис. грн.

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 [30].

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.

Від імені органів державного фінансового контролю протоколи мають право складати уповноважені на те посадові особи ДАСУ 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 [30] та

ст. 63 Конституції України [36], 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 [30]. 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 [30] чи в журналі обліку протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 163<sup>12</sup>, 164<sup>12</sup> і 164<sup>14</sup> КУпАП [30] 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.

Результати дослідження свідчать, що попри значні досягнення у реформуванні сфери публічних закупівель за останні роки, на практиці залишається ще багато фактів виявлення порушень у сфері публічних закупівель. Тому, потрібно за результатами моніторингу зафіксованих

порушень норм законодавства у сфері публічних закупівель напрацьовувати механізми, які б надалі сприяли зменшенню порушень норм законодавства у цій сфері. До таких заходів можна віднести розширення контрольних повноважень органів державної виконавчої влади у сфері публічних закупівель, спрямованих на недопущення порушення норм законодавства та на виявлення таких порушень на більш ранніх стадіях. Зокрема варто розширити перелік контрольних повноважень органів ДКСУ, оскільки вони здійснюють попередній контроль на етапах ще до проведення операцій із бюджетними коштами, що унеможлиблює в результаті виявлення порушень норм законодавства використання публічних коштів. Уповноваженому органу у сфері публічних закупівель варто більше приділити уваги щодо збільшення можливостей автоматичної перевірки ДАСУ закупівель за ризик-індикаторами. Крім цього, варто до порушників норм законодавства у сфері публічних закупівель передбачити більш жорсткі умови покарання за такі порушення та унеможливити уникнення покарання за них.

## **Висновки до розділу 1**

1. Запропоновано поняття «публічні закупівлі» розглядати як інститут адміністративного права, що визначає процес реалізації державного замовлення, який полягає в придбанні державними замовниками товарів, робіт, послуг за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення публічного інтересу (суспільних потреб). З огляду на те, що до прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» на законодавчому та доктринальному рівнях використовувалось поняття «державні закупівлі», а після прийняття - «публічні закупівлі», термін «державні закупівлі» є синонімічним терміну «публічні закупівлі», а зміна формулювання пов'язана виключно з проведенням законодавчої реформи у 2016 році.

2. Адміністративну відповідальність у сфері публічних закупівель слід

визначати як вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю щодо порушення порядку публічних закупівель, наслідком якого є накладення на винних осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф. З'ясовано види порушень у законодавстві про закупівлю.

Встановлено ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних 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.

3. Визначено суб'єкти, які здійснюють державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель, а також з'ясовано їх основні повноваження. Проведено аналітичну оцінку реалізованих контрольних заходів у сфері публічних закупівель органами ДКСУ, Рахункової палати України, ДАСУ. Визначено підстави, за яких органи казначейства не допускають здійснення про плати платежів із рахунків замовників публічних закупівель. З'ясовано що є підставами для здійснення моніторингу публічних закупівель органами ДАСУ. Наведено дані щодо найбільш поширених видів порушень серед замовників закупівель виявлених органами ДАСУ. Розглянуто результати розгляду скарг у сфері публічних закупівель АМКУ. Визначено яким чином громадськість може реалізувати контроль у сфері публічних закупівель. Висвітлено особливості реалізації громадського контролю у сфері публічних закупівель. Розглянуто специфіку реалізації контрольних повноважень правоохоронних органів у сфері публічних закупівель.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ, ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВКАЗАНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

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

Протягом останніх п'яти років в Україні спостерігається значне вдосконалення нормативно-правової бази у сфері публічних 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 публічних закупівель є важливим кроком у наближенні вітчизняного законодавства і ділової практики до рівня країн Європейського Союзу (ЄС).

Унаслідок низької конкуренції (або її відсутності) щорічне збільшення вартості публічних торгів супроводжується зменшенням обсягу заощаджених коштів. Для розв'язання цієї проблеми 19.12.2019 р. Верховною Радою України ухвалила Закон про внесення змін до основоположного Закону України «Про публічні закупівлі» [79].

Ключові зміни передбачено за такими напрямками:

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;

запровадження терміна «аномально низька ціна»;

заміна колективної відповідальності за результати закупівель на індивідуальну відповідальність уповноважених осіб з боку замовника [79].

З 01.01.2022 р. 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<sup>14</sup> КУпАП [30].

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

Реалізація державної політики в будь-якій сфері діяльності держави, зокрема у сфері публічних закупівель та боротьби з корупцією, має здійснюватися саме через правове регулювання, що ґрунтується виключно на правових засадах, установлених законодавством України. 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 публічних закупівель, проведений фахівцями, засвідчує існування низки правових прогалин, які підлягають невідкладному законодавчому врегулюванню з метою покращення функціонування системи публічних закупівель, її ефективності та прозорості [82, с. 196].

Для спрощення процедури підготовки тендерної документації в

електронній системі Прозорро як для замовників, так і постачальників.

Відповідно до ст. 16, 17 Закону України «Про публічні закупівлі» [79], замовник вимагає від учасників процедури закупівлі подання ними документально підтвердженої інформації про їх відповідність кваліфікаційним критеріям.

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.

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

До корупційних ризиків законодавства з питань публічних 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 особи 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 [64].

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.

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.

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 згорання конкуренції» [24, с. 72].

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 ст. 13 Закону України «Про публічні закупівлі» [79] державні закупівлі можуть здійснюватися шляхом застосування однієї з таких конкурентних процедур: відкриті торги; торги з обмеженою участю; конкурентний діалог.

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

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.

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.

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.

Інформація про публічні закупівлі, яка оприлюднюється на веб-порталі 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 01.07.2020 р. 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.

Початком процедури публічних закупівель заведено 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).

Протокол розкриття пропозицій учасників оприлюднюється на веб сайті Уповноваженого органу. Оцінюються конкурсні пропозиції, що не були відхилені замовником. Відхилення пропозиції здійснюється відповідно ст. 29 Закону України «Про публічні закупівлі» [79] на підставі рішення замовника, яке оприлюднюється на сайті. Оцінка пропозицій здійснюється за встановленими в ч. 5 ст. 28 Закону України «Про публічні закупівлі» [79] 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 веб-сайті уповноваженого органу [37, 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. Ст. 30 Закону України «Про публічні закупівлі» [79] чітко визначено випадки, коли торги мають бути скасовані замовником або визнані такими, що не відбулися.

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 України «Про публічні закупівлі» [79]. Торги з обмеженою участю проводять у два етапи. 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 України «Про публічні закупівлі» [79].

Процедуру запиту цінових пропозицій застосовують щодо товарів і послуг, для яких існує 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.

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 України «Про публічні закупівлі» [79], становить 30 днів з дня прийняття такого рішення та не може бути поновлений. Встановлений Законом України «Про публічні закупівлі» [79] 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 України «Про публічні закупівлі» [79] 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» [57, с. 6].

Значним кроком вперед можна вважати вимоги Закону України «Про публічні закупівлі» [79] щодо строків оприлюднення всієї інформації, що стосується процедури закупівлі на безоплатних засадах.

Таке положення Закону України «Про публічні закупівлі» [79] робить процедуру закупівлі більш прозорою, що надає можливість контролювати дії замовників і запобігати виявам корупції. 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. 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 України «Про публічні закупівлі» [79] «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. 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 [68, 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 [69, с. 8]. Особливості

укладання рамкових угод передбачені Порядком укладання рамкових угод, затвердженим наказом Мінекономрозвитку від 15.09.2017 р. № 1372.

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 проміжок часу для постачання та/або більш високих цін на товари або послуги. Такий перегляд може зробити весь процес тендерумарним 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 прозора та не несуть відповідальності за свою роботу [79, с. 8].

Інформація щодо виконання договору оприлюднюється у звіті про виконання договору.

Отже, у сучасних умовах 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 публічних 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**

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [79] 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.

Законодавець (ч. 4 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі» [79]) 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 Цивільного Кодексу України [93] 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.

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.

Істотними умовами договору, відповідно до Господарського кодексу України [15] та Цивільного кодексу України [93], є:

умови про предмет договору (ч. 1 ст. 638 Цивільного кодексу України [93]). 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 [15]);

ціна договору (ч. 3 ст. 180 Господарського кодексу України [15]);

строк дії договору (ч. 3 ст. 180 Господарського кодексу України [15]). 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 [15; 93];

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 [93]).

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 [93]. Якщо договір укладено сьогодні, то опублікувати звіт можна як сьогодні, так і протягом наступних трьох робочих днів.

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 публічних закупівель» або ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі» [79].

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

договір укладають виключно за результатами процедур закупівель;

предмет договору про державні закупівлі встановлюється згідно з вимогами чинного законодавства;

ціна договору про державні закупівлі, тобто ціна товару, роботи чи послуги, зазначена в пропозиції учасника - переможця процедури закупівлі (ураховуючи результати електронного аукціону);

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 веб-порталі з питань публічних закупівель.

Так, згідно з ч. 1-2 ст. 164<sup>14</sup> 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» [30].

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 тривалого правопорушення - не пізніше ніж через два місяці з дня його виявлення.

Накладають штраф органи державного фінансового контролю.

Згідно з ч. 3-4 ст. 164<sup>14</sup> 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 [30].

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;

не відхилення 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 неправдивих персональних даних до електронної системи та не оновлення 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<sup>14</sup> 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 міські районні суди [30].

Відповідно до ч. 5 ст. 164<sup>14</sup> КУпАП [30], 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<sup>14</sup> КУпАП [30], 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<sup>14</sup> КУпАП [30], може бути накладений протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Порядок застосування адміністративних штрафів представлено у додатку В.

Таким чином, адміністративно-правовий вплив у сфері публічних 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 публічних закупівель**

Корупція в системі публічних закупівель призводить до колосальних

втрат у будь-якій країні, причому втрати ці не лише фінансові. Збитки держави й суспільства від корупційних діянь у сфері публічних 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 у порівнянні з поточним ринковим рівнем.

Кількісні втрати передбачають завищення або заниження обсягу постачання матеріалів або надання послуг у порівнянні з необхідною кількістю, придбання товарів і послуг в особистих цілях відповідальних посадових осіб, а не для задоволення публічних потреб тощо.

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 після гарантійного 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 публічних структур і держави загалом, у послабленні економічної та фінансової систем країни, порушенні принципів вільної конкуренції.

Корупція в контексті публічної 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. 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» [74, с. 27].

Розглянемо детально кожен із запропонованих типів.

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 [74, 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 [74, 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 [74, с. 28].

Таким чином, розробка заходів протидії корупції повинна бути конкретною та передбачати кількісні показники, які надавали б можливість визначати результативність.

В Україні необхідно забезпечити дотримання законодавства та публічних інтересів усіма учасниками під час реалізації повноважень і надання публічних послуг, включаючи державні закупівлі. Адже корупція у сфері публічних закупівель, крім деморалізаційних 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 публічних 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 та 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 закупівлю в одного виконавця;

розроблення заходів щодо укладання контрактів з очевидним наміром сприяти певному постачальнику;

прийняття до розгляду від учасників торгів неправдивої інформації чи тендерної (цінової) 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» [87, 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 публічних закупівель.

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, які дають змогу проводити незалежний поточний контроль і аналіз, а також подальший аудит процедур публічних закупівель. Так, у ст. 164/14 «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» Кодексу України про адміністративні правопорушення [30] передбачено накладення штрафу на посадових осіб, але вже за конкретні протиправні дії під час проведення процедур публічних 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 та обсягами, які не відповідають вимогам тендерної документації; не оприлюднення 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 неправдивих відомостей у звіті про результати здійснення зазначеної процедури; не проходження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель відповідно до вимог закону; ненадання інформації, документів і матеріалів у випадках, передбачених законом.

Водночас порушення під час проведення процедур публічних закупівель можуть зумовити настання кримінальної відповідальності згідно з положеннями чинного Кримінального кодексу України [39], передусім у разі нецільового використання бюджетних коштів (ст. 210) та вчинення злочинів у сфері службової діяльності (розділ 17).

Розпорядник публічних 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.

Варто зазначити, що 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.

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 публічних 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 публічних 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 публічних закупівель, що зберігається, успішну адаптацію кримінологічних суб'єктів публічних торгів до законодавчих нововведень у системі публічних закупівель.

## **Висновки до розділу 2**

1. Доведено, що адміністративні процедури розміщення замовлення у сфері публічних закупівель мають відповідну адміністративно-процедурну форму, якій притаманні певні особливості, а саме: здійснюється в межах інституту адміністративного права; реалізується завдяки участі відповідних суб'єктів (учасників) публічних закупівель - орган публічної влади (уповноважений орган) та інших учасників державних закупівель (фізична особа, фізична особа - підприємець чи юридична особа - резидент або нерезидент, у тому числі об'єднання учасників); означена етапністю та різноманітністю; кінцевим результатом є прийняття адміністративного акта, що

передусь рішення про укладення договору про закупівлю; наявність певних правових гарантій для учасників державних закупівель.

Виокремлено та проаналізовано стадії та етапи адміністративної процедури розміщення замовлення у сфері державних закупівель, що надало можливість встановити підстави притягнення учасників публічних закупівель до адміністративної відповідальності за порушення в досліджуваній сфері.

2. Встановлено, що адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю може застосовуватися до посадових осіб замовника: членів тендерного комітету, уповноваженої особи та керівника.

Наголошено, що об'єктом порушення умов договору про закупівлю є суспільні відносини у сфері публічних закупівель, які пов'язані з порушенням порядку визначення предмета закупівлі; несвоєчасним наданням замовником роз'яснень; визначенням розміру забезпечення тендерної пропозиції, що перевищує межі, встановлені законом; порушенням складання тендерної документації; порушенням термінів оприлюднення інформації або розгляду тендерної пропозиції; ненаданням інформації у випадках, передбачених законом тощо.

3. З'ясовано, що одним з пріоритетних напрямів запобігання корупційним ризикам у сфері публічних закупівель є виявлення корупційних ризиків у функціонуванні відповідного суб'єкта публічного права, тобто правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію, їх мінімізація або повне усунення.

Узагальнено види корупційних ризиків у сфері публічних закупівель на підставі комплексу правил і процедур виявлення, оцінки й усунення корупційних ризиків у цій сфері, що сприятиме професіоналізації суб'єктів закупівельної сфери. Виокремлено такі типи корупційних ризиків: недосконалість законодавчої бази, зокрема через наявність дискреційних повноважень; недоброчесність; низький рівень кваліфікації суб'єктів державних закупівель; конфлікт інтересів тощо.

### РОЗДІЛ 3

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

### **3.1. Закордонний досвід правового регулювання адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель та можливості його використання в Україні**

Одним з можливих способів удосконалення чинного законодавства України у сфері адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель є напрацювання пропозицій, рекомендацій, ідей на підставі порівняльно-правового аналізу законодавства закордонних країн у сфері адміністративної відповідальності за порушення у сфері публічних закупівель.

У зв'язку з цим, під час проведення порівняльно-правового аналізу законодавства закордонних держав у сфері адміністративної відповідальності за порушення процедури публічних 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 публічних закупівель.

Таким чином, вивчення, розгляд й аналіз законодавства закордонних країн у сфері адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель доцільно здійснювати з метою вироблення концептуальних, системних

пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства відповідно до кращої законодавчої та правозастосовної практики демократично розвинутих закордонних держав. Причому слід урахувати як позитивні, так і негативні риси закордонного законодавства щодо встановлення адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель для визначення можливості їх застосування в Україні.

Розглянемо спочатку досвід правового регулювання адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель у Сполучених Штатах Америки (США).

Загальну координацію діяльності щодо публічних 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.

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

Метою FAR є надання всім державним замовникам продукції з найкращим співвідношенням ціни та якості (ціни й витрат) з урахуванням обмеженого часу на проведення публічних закупівель [4, 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 [107, с. 196].

До спрощених способів належать: запит цінних котирувань (Price Quotations); використання корпоративних закупівельних пластикових карт при особливо малих публічних закупівлях - до 2500 доларів США (Governmentalwide Commercial Purchasing Card); розміщення замовлень на державну закупівлю (Purchase Orders); використання рамкових угод (Blanket Purchase Agreement) для регулярних публічних закупівель широкого асортименту продукції (типовий приклад - канцелярські товари та інші матеріали для роботи офісів, а також постачання запасними частинами автогосподарств замовників) [101].

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

1. Поточне забезпечення діяльності (матеріально-технічне постачання).
2. Закупівля за профілем роботи конкретного державного органу (капітальні вкладення).

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.

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 публічних закупівель, у США діє низка інших нормативно-правових актів, що регламентують різні аспекти проведення публічних 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.

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).

Особливостями правопорушень у сфері публічних 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.

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 публічних відомств через значні суми контрактів.

Правопорушення у сфері публічних 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.

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

Отже, успішний досвід адміністративно-правового регулювання попередження та протидії правопорушенням у сфері публічних 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.

Доцільно також дослідити досвід адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель Великої Британії, Німеччини, Нідерландів і Швеції.

Так, поняття та види засобів забезпечення ефективного використання публічних 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 [64, с. 85-90]. Господарсько-правові основи публічних закупівель в Україні, а також окреме дослідження характерних рис і позитивних результатів відомих міжнародних практик з організації публічних закупівель на основі досвіду США, Великої Британії, Німеччини, Нідерландів і Швеції та визначення за підсумками проведеного дослідження загальних світових тенденцій розвитку публічних закупівель [64, с. 92-98].

Досліджуючи закордонний досвід регулювання публічних 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 [65, с. 24].

Зазначена модель відбиває 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 [44, 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 публічних закупівель.

У законодавстві закордонних держав, яке регламентує процедуру організації та проведення публічних закупівель, суттєву увагу приділено забезпеченню прозорості й відкритості інформації, запобігати зловживанням 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 публічних 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 публічних 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» [46, 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 [17, 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 публічних закупівель. Особливу увагу законодавець акцентує на сфері застосування та суб'єктах публічних закупівель [85, 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 [102, с. 7-9].

Законодавство деяких закордонних держав 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 [85, 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 [32, 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 [102, 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 та флори чи порушені права охорони інтелектуальної власності [85, 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 [41, с. 45]. Досліджуючи закордонний досвід здійснення публічних 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 [70, 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 [33, 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) [29, с. 266].

Резюмуючи викладене вище, зазначаємо, що у багатьох країнах світу публічні закупівлі вважають ефективним засобом забезпечення економного й оптимального витрачання бюджетних коштів.

До позитивних здобутків правового регулювання процедури публічних закупівель у деяких європейських державах і США, які може бути використано під час розроблення пропозицій з удосконалення національного законодавства у відповідній сфері, належать:

закріплення обмежень щодо учасників процедур публічних закупівель на основі антикорупційного законодавства, зокрема з метою запобігати виникненню конфлікту інтересів;

визначення особливостей здійснення місцевих закупівель, тобто надання права органам місцевого самоврядування самостійно організовувати та проводити закупівлі в межах своїх потреб за кошти місцевих бюджетів;

визначення та конкретизація засад недискримінації учасників процедури закупівлі, тобто умов, які недопустимо встановлювати замовникам, як таких, що можуть бути визнані дискримінаційними;

недопущення порушення законодавства про економічну конкуренцію, закріплення антиконкурентних вимог і гарантій їх забезпечення під час проведення закупівлі;

підвищення гарантій захисту прав іноземних учасників процедур публічних закупівель шляхом встановлення рівних з вітчизняними суб'єктами господарювання умов, крім випадків, коли це може зашкодити суспільним інтересам.

У країнах ЄС існують певні правила щодо публічних 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 публічних контрактів загалом. Однак це не означає, що директиви надають національному законодавству повну свободу щодо присудження контрактів нижче порогової вартості.

2. Суб'єкти, на які поширюється дія директив ЄС. Директиви ЄС про державні закупівлі поширюється 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 публічних 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 публічних 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 публічних 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 публічних закупівель [6].

Також, в країнах ЄС використовують послуги централізованих закупівельних організацій (ЦЗО). Обов'язкове чи добровільне використання послуг ЦЗО та рамкових угод, ступінь зобов'язання використовувати послуги ЦЗО в країнах ЄС суттєво різняться [34, 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 [16, с. 49].

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 %).

Таким чином, вказані держави й на сьогодні продовжують розвивати свою систему публічних закупівель відповідно до стандартів ЄС, Україні корисно вивчити та проаналізувати досвід різних країн ЄС, особливо щодо складніших аспектів публічних закупівель. Подальша модернізація української системи публічних закупівель сприятиме:

поліпшенню умов для конкуренції на ринку публічних 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 публічних закупівель на сучасному етапі забезпечує введення найбільш суттєвих

принципів у нормативну та інституційну структуру законодавства України у сфері публічних закупівель згідно зі стандартами ЄС, що, відповідно, забезпечує можливість взаємного доступу суб'єктів господарювання до ринку публічних контрактів на закупівлю товарів центральними органами ЄС та України.

### **3.2. Удосконалення правового регулювання запобігання та протидії правопорушенням у сфері публічних закупівель**

Ефективність публічних закупівель в Україні визначається передусім додержанням усіма учасниками цієї системи вимог щодо економії та справедливості під час їх організації. Від ефективності здійснення публічних закупівель залежить успішність функціонування економіки загалом. Відповідно, актуалізується питання подальшого розвитку системи публічних закупівель, адміністративної відповідальності за порушення порядку їх проведення, підвищення ефективності використання публічних коштів з метою забезпечення українського суспільства якісними товарами й послугами.

Відповідно до директив ЄС щодо здійснення публічних закупівель, основними принципами, за якими ґрунтуються системи публічних закупівель у європейських країнах, є принципи підзвітності, чесності, прозорості, конкурентності, економності, ефективності, пропорційності, рівності, стабільності, виконання [67].

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 публічних закупівель для публічних 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 публічних 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 публічних 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 куповуваної продукції у порівнянні з поточним ринковим рівнем, включення в умови публічних контрактів передплати, замість відстрочки платежу тощо.

2. Кількісні втрати - завищення або заниження обсягу матеріалів, які поставляють, а також наданих послуг у порівнянні з необхідною кількістю;

придбання відповідальними чиновниками товарів і послуг в особистих цілях, а не для задоволення публічних 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 публічних структур і держави загалом, розхитування економічної та фінансової системи країни, порушення принципів вільної конкуренції.

Міжнародний досвід засвідчує, що цілком подолати корупцію в публічних закупівлях поки не вдалося в жодній з країн світу, але це зовсімне означає безнадійність і неефективність заходів щодо зниження її рівня. Боротьба з корупцією в системі закупівель [81], 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).

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 публічних структур під час розгляду кандидатур на заміщення вакантних посад державної служби.

Спеціальні глибинні тестування кандидатів під час прийняття 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 прийняття 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 [103]. 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 у своєрідному вигляді. Здебільшого в публічних 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

публічних службовців та отримують більш високу грошову винагороду за свою роботу у порівнянні 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» [104]. 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 [7, с. 442], 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 розв'язує 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 [106].

За потреби здійснити закупівлю «стандартної» продукції федеральні відомства США знаходять у надісланих їм Адміністрацією каталогах загальних послуг потрібну продукцію та закуповують її за визначеними умовами без будь-яких процедур [99].

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 публічних замовлень.

Необхідно зазначити, що застосування кожного з методів протидії на практиці обмежується специфікою методу та вимагає залучення додаткових публічних ресурсів. Так, наприклад:

1. Ефективність застосування психологічних методів зумовлена:

кваліфікацією фахівців, яких залучають для робіт у цьому напрямі: проведення глибинних 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 [28, с. 50].

2. Застосування технічних методів обмежується властивостями придбаних товарів чи послуг і поширеністю технічних засобів серед потенційних продавців:

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 [20, 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 публічних закупівель. Обмежуючись окремими сферами впливу або методами, можливо домогтися короточасного 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 публічних 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 скасовуються 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 напідставі 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 науково-дослідних 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.

В. Малолітнева зазначає, що 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 постачанням 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 [46, с. 93].

В Україні згідно з «дорожньою картою» реформування системи публічних закупівель запровадження цієї процедури планується на четвертому етапі адаптації законодавства до вимог ЄС. Згідно з Проектом ЄС «Гармонізація системи публічних 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 [61, 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 [60, с. 108]. Проте якщо проаналізувати наявні 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 публічних 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, послугі або роботі, яку не можна задовольнити шляхом придбання доступних на ринку товарів, послуг чи робіт [77, 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 публічних закупівель необхідно узгоджувати нормативно-правову базу та поняттєвий 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 публічних закупівель. Вважаємо, що варто було б ДАСУ перевіряти законність дій порушника, стосовно якого виніс рішення Антимонопольний комітет.

### **Висновки до розділу 3**

1. Визначено напрями адаптації кращих світових практик, що полягають у створенні максимально сприятливих умов участі в закупівлях і безперешкодному доступі до інформації про торги через застосування електронних технологій, централізацію системи організації публічних закупівель і контролю за їх ефективним некорупційним виконанням.

Зауважено, що в США запобігання та протидія правопорушенням у сфері публічних закупівель регулюється Зводом правил державних закупівель (Federal Acquisition Regulation), які детально описують процедури здійснення останніх і можливі корупційні ризики. Також визначено елементний склад адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель та особливості притягнення до відповідальності винних осіб. Саме систематизація правових і процедурних складових здійснення державних закупівель в єдиному нормативному акті є одним з перспективних напрямів у контексті впровадження в національну правову систему.

Наголошено на тому, що в США під час розміщення державного замовлення застосовують такі процедури, як відкриті торги; двоетапні торги;

проведення переговорів; спрощені способи закупівель. Визначено, що законодавством передбачено адміністративну відповідальність за кожною з цих процедур.

Визначено, що в країнах ЄС з метою запобігання та протидії правопорушенням у сфері державних закупівель 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 здійснення контролю тощо).

2. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення адміністративного законодавства щодо запобігання та протидії правопорушенням у сфері публічних закупівель та адміністративної відповідальності за вказані правопорушення.

Доведено, що в контексті дослідження й регулювання сфери адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель інтерес становить досвід регламентації закупівель за рахунок коштів міжнародних фінансових інститутів, метою діяльності яких є розвиток певних галузей економіки різних країн або регіонів світу (таку позицію поділяють 70 % опитаних респондентів).

Наголошено, що для вдосконалення адміністративного законодавства щодо запобігання та протидії правопорушенням у сфері публічних закупівель в Україні доцільно розробити та прийняти Закон України «Про запобігання та протидію правопорушенням у сфері державних закупівель».

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами кваліфікаційної роботи сформульовано такі висновки:

1. Запропоновано поняття «публічні закупівлі» розглядати як інститут адміністративного права, що визначає процес реалізації державного замовлення, який полягає в придбанні державними замовниками товарів, робіт, послуг за найбільш вигідними ринковими умовами з метою задоволення публічного інтересу (суспільних потреб). З огляду на те, що до прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» на законодавчому та доктринальному рівнях використовувалось поняття «державні закупівлі», а після прийняття - «публічні закупівлі», термін «державні закупівлі» є синонімічним терміну «публічні закупівлі», а зміна формулювання пов'язана виключно з проведенням законодавчої реформи у 2016 році.

2. Поняття «адміністративна відповідальність у сфері публічних закупівель» необхідно розглядати як вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю щодо порушення порядку публічних закупівель, наслідком якого є накладення на винних осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф. З'ясовано види порушень у законодавстві про закупівлю. Встановлено ознаки адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель, а саме вона: 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.

3. Визначено суб'єкти, які здійснюють державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель, а також з'ясовано їх основні повноваження. Проведено аналітичну оцінку реалізованих контрольних заходів у сфері публічних закупівель органами ДКСУ, Рахункової палати України,

ДАСУ. Визначено підстави, за яких органи казначейства не допускають здійснення про плати платежів із рахунків замовників публічних закупівель. З'ясовано що є підставами для здійснення моніторингу публічних закупівель органами ДАСУ. Представлено інформацію про найбільш поширені види порушень серед замовників закупівель виявлених органами ДАСУ. Розглянуто результати розгляду скарг у сфері публічних закупівель АМКУ. Визначено яким чином громадськість може реалізувати контроль у сфері публічних закупівель. Висвітлено особливості реалізації громадського контролю у сфері публічних закупівель. Розглянуто специфіку реалізації контрольних повноважень правоохоронних органів у сфері публічних закупівель. За результатами проведених у дослідженні повноважень контролюючих органів у сфері публічних закупівель та проведеного моніторингу зафіксованих порушень норм законодавства цими органами у сфері публічних закупівель запропоновано напрями вдосконалення контролю у цій сфері, які б надалі сприяли зменшенню порушень норм законодавства у сфері публічних закупівель. Зокрема запропоновано розширити контрольні повноваження органів Державної казначейської служби України, збільшити можливості автоматичних перевірок органами Державної аудиторської служби України, передбачити більш жорсткі умови покарання за порушення норм законодавства у сфері публічних закупівель та унеможливити уникнення покарання за них. Наголошено на необхідності організації різного роду навчань для усіх учасників публічних закупівель.

4. Доведено, що адміністративною процедурою розміщення замовлення у сфері публічних закупівель слід вважати законодавчо визначену діяльність уповноважених суб'єктів, що передбачає відповідну стадійність та етапність здійснення публічних 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: суб'єктом відповідальності є службова (посадова) особа, директор, уповноважена замовником (член тендерного комітету, уповноважена особа); диференційований підхід під час накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу; 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; суб'єктом притягнення до відповідальності є органи фінансового контролю та суди; вчиняється зкорисних мотивів.

6. З'ясовано, що складовими корупційних ризиків у сфері публічних 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 публічних закупівель.

7. Узагальнено закордонний досвід правового регулювання притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері публічних закупівель. З'ясовано, що в низці країн ЄС питання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері публічних 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 публічних закупівель в Україні: удосконалення механізму публічних закупівель з

урахуванням вимог актів Європейського Союзу, які ратифіковані Верховною Радою України; підготовка на законодавчому рівні відповідних документів щодо здійснення електронних публічних закупівель; створення загальнодержавної інформаційної системи; підвищення доступу населення до публічних інформаційних ресурсів; розроблення та впровадження національних стандартів з питань захисту інформації й електронного цифрового підпису; удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних 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.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8-13.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
3. Андрусенко С. І. Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Національній гвардії України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 2. С. 61-63.
4. Апопій В. В., Міщук І. П., Ребицький В. М. Організація торгівлі : підручник. Київ : ЦНЛ, 2005. 616 с.
5. 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.
6. Бруун-Нільсен С. Державні закупівлі: шість ключових уроків від ЄС. *Європейська правда*. 2015. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/06/4/7034467/>.
7. Бублій М. П. Міжнародний досвід організації та здійснення публічних закупівель. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 3 (34). С. 441-449.
8. Вавженчук С. Укладення договору про публічні закупівлі: динаміка законодавства та проблеми правозастосування. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 6-11.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
10. Відповідальність за адміністративні правопорушення / упоряд. : Е. Ф. Демський, О. С. Демський. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 416 с.
11. Влялько І. В. Правове регулювання публічних закупівель в ЄС : дис. ...

- канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2009. 219 с.
12. Воротін В. Є. Досвід посткризового державного управління трансформаційним розвитком (на матеріалах АСЕАН). *Вісник УАДУ*. 2000. № 4. С. 101-107.
  13. Голуб Ю. О. Сутність та роль контролю публічних закупівель у сучасних умовах. *Економіка розвитку*. 2012. № 1 (61). С. 54-58.
  14. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Київ : УАВС, 1995. 240 с.
  15. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
  16. Грибовський О. В. Державні закупівлі: проблеми функціонування в Україні. *Фінансовий контроль*. 2006. № 4 (33). С. 48-50.
  17. Гризоглазов Д. В., Давидов І. А. Зарубіжний досвід здійснення публічних закупівель. *Науковий Вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 19. Ч. 1. С. 129-133.
  18. Державні закупівлі в електронній формі в Україні та інших країнах. URL: <http://www.uetp.com.ua/>.
  19. Джабраїлов Р. А., Малолітнева В. К. Гармонізація законодавства з публічних закупівель в Україні зі стандартами ЄС: концепція спеціальних та ексклюзивних прав. *Форум права*. 2016. № 2. С. 83-92.
  20. Джабраїлов Р., Груцинова В. Напрями вдосконалення законодавства України у сфері здійснення публічних закупівель та реалізації державного замовлення. URL: <http://www.justinian.com.ua/>.
  21. Звіт Рахункової палати про результати аналізу стану публічних (публічних) закупівель у 2021 році. URL: <http://www.acrada.gov.ua/>.
  22. Зубар В. В., Островерх Г. В. Державні закупівлі в Україні: відповідність вимогам СОТ та директивам ЄС. *Редукаціон*. 2008. № 8-9 (30-31). С. 4-8.
  23. Іванищук А. А. Поняття адміністративної відповідальності, яка застосовується суддею. *Форум права*. 2011. № 2. С. 298-302.
  24. Ільєнок Т. В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична*

- наука*. 2013. № 2. С. 71-77.
25. Іншина О. В. Суть та значення логістики фінансових потоків у системі публічних закупівель. *Наукові вісті*. 2005. № 6 (44). С. 5-13.
  26. Ісаєва А. С. Антикорупційні реформи Східної Європи та Центральної Азії: досягнення та проблеми. *Редукціон*. 2014. № 2. С. 24-31.
  27. Каленіченко Л. І. Юридична відповідальність: поняття, ознаки. *Держава та регіони*. 2020. № 1. Т. 1. С. 12-17.
  28. Катроша Л. В. Зарубіжний досвід здійснення фінансового контролю у сфері публічних закупівель. *Економіка та держава*. 2012. № 12. С. 48-51.
  29. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. С.19-26.
  30. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 80731-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
  31. Козюренко Р. С. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформації. *IT право: проблеми і перспективи розвитку в Україні*. URL: <http://aphd.ua/publication>.
  32. 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.
  33. Колісник Г. М. Регулювання аграрного ринку в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 2 (28). Ч. 1. С. 198-207.
  34. Колотій В., Пила В., Шатковський О., Яременко С. Регулювання правовідносин у сфері публічних закупівель в ЄС та в Україні : підручник. Київ : Ніка-Прінт, 2005. 768 с.
  35. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Теорія адміністративного проступку : монографія. Харків : Харків юридичний, 2016. 344 с.
  36. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.

URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

37. Кравчук І. В. Оцінювання державної політики в Україні : монографія. Київ : К.І.С., 2013. 272 с.
38. 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.
39. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
40. Критенко О. О. Напрями вдосконалення системи публічних закупівель в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 87-90.
41. Кукса І. М. Зарубіжний досвід державного регулювання інноваційної діяльності АПК. *Актуальні проблеми економіки*. 2013. № 11 (149). С. 43-50.
42. Курепіна О. Поняття та особливості правового регулювання закупівель вугілля. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 82-87.
43. Левенець Ю. О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 54-62.
44. 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.
45. Макушев П. В. Адміністративна відповідальність як правовий інститут. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 4. С. 89-97.
46. 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.
47. Малолітнева В. К. Правове регулювання публічних закупівель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2015. 21 с.
48. Мельников О. С. Деякі шляхи оптимізації електронних закупівель в

- Україні. *Економіка та держава*. 2013. № 9. С. 125-128.
49. Мельников О. С. Оптимізація процедур проведення конкурсних торгів у сфері публічних закупівель. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 422-430.
  50. Мельников О. С. Організація системи публічних закупівель у країнах ЄС. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3 (38). С. 58-67.
  51. Мельничук Т. В. Забезпечення кримінологічної безпеки у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. Вип. 3. Т. 2. С. 98-102.
  52. Моніторинг Державної аудиторської служби України. Прозорро. URL: <https://infobox.prozorro.org/>.
  53. Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 272 с.
  54. Муравйов В. І. Організаційно-правовий механізм реалізації Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Віче*. 2015. Вип. 8. С. 11-15.
  55. Нагачевський С. В. Запобігання та протидія корупції у сфері публічних закупівель. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 415-425.
  56. Оврамець Ю. О. Поняття та сутність «публічних закупівель» в адміністративному праві України. *Право. Людина. Довкілля*. 2017. № 264. С. 185-194.
  57. Овсянюк-Берданіна О. Ф. Організаційно-економічний механізм публічних закупівель послуг : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Тернопіль, 2009. 22 с.
  58. Олефір А. В. Щодо стимулювання розвитку підприємництва шляхом удосконалення механізму публічних закупівель : аналіт. записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1287/>.
  59. Олефір А. О. Напрями вдосконалення державної закупівельної політики

- на сучасному етапі. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 1. С. 125-129.
60. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/>.
61. Оновлений звіт за результатами порівняльного аналізу українського законодавства у сфері публічних/публічних закупівель і Директив ЄС про державні/публічні закупівлі. Гармонізація системи публічних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. 2016. 145 с.
62. Органи, що займаються моніторингом та здійснюють перевірки публічних закупівель. Прозорро : URL: <https://infobox.prozorro.org/>.
63. Пантелеймоненко А., Мілька А., Павленко О. Публічні закупівлі в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. № 51. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2476/2395>.
64. Петруненко Я. В. Господарсько-правова природа засобів забезпечення ефективного використання публічних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 85-90.
65. Петруненко Я. В. Зарубіжний досвід правового регулювання публічних закупівель як господарсько-правового засобу забезпечення ефективності використання публічних коштів. *Правова держава*. 2019. № 34. С. 23-28.
66. Педченко Н. С., Кудецький О. М., Педченко М. Г. Публічні закупівлі в Україні: Переваги та недоліки. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2023. № 2 (108). С. 31-35.
67. Письменна М. С. Контроль дотримання принципів публічних закупівель. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/>.
68. 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 публічних закупівель*. 2016. № 3. С. 16-19.
69. Пінькас Г. І. Фінансово-економічний механізм формування

- конкурентоспроможного ринку публічних закупівель : автореф. дис. канд. екон. наук : 08.00.08. Суми, 2010. 19 с.
70. Пісьмаченко Л. М., Критенко О. О. Світовий досвід державного регулювання закупівель за бюджетні кошти. *Вісник Академії митної служби України*. 2010. № 1. С. 69-74.
71. Повноваження Державної аудиторської служби України. Бюджетна бухгалтерія. 2017. № 27. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/bb/2017/july/issue-27/article-29269.html>.
72. 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>.
73. 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.
74. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції / С. Вінборн, В. Сисоєв, В. Ткаченко. Київ, 2015. 74 с.
75. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листоп. 1993 р. № 3659-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>.
76. 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-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>.
77. 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 публічних закупівель. 2015. 637 с.
78. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

79. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
80. Про Рахункову палату : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.
81. 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/>.
82. 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.
83. Птиця О. Г. Державні закупівлі стають прозорими. Кроки реформи.  
URL: <http://www.ukrinform.ua/>.
84. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2021 рік. URL: <https://dasu.gov.ua/>.
85. 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.
86. Сидельников О. Д., Кисилевич О. В. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання адміністративної відповідальності. *Молодий вчений*. 2018. № 4 (56). С. 84-87.
87. Соловійов В. М. Добросесність як складова запобігання корупції в Україні. *Вісник державної служби України*. 2012. № 4. С. 38-42.
88. Стрельченко О. Г. Природа адміністративної відповідальності. *Держава та регіони*. 2012. Вип. 3. С. 75-78.
89. Тараненко О. П. Вплив дискреційних повноважень на масштабність корупції у сфері публічних закупівель. *Економіка та держава*. 2019. № 2. С. 72-76.
90. Татам А. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. Київ : Абрис, 1998. 424 с.
91. 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.
92. Фалко Ю. В. Організація публічних закупівель: зарубіжний досвід та практика України. *Університетські наукові записки*. 2014. № 1 (49). С. 261-269.
93. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/paran97#Text>.
94. Шаркова В. В. Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю. *Юридична наука*. 2019. № 7. С. 133-138.
95. Шаркова В. В. Поняття та сутність адміністративної відповідальності за порушення у сфері публічних 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.
96. Шаркова В. В. Правові засади попередження та протидії адміністративних правопорушень в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 10. С. 151-157.
97. 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.
98. Шаркова В. Коррупционные проявления, сопровождающиеся должностным и служебным лицам. *KELM*. 2020. № 6 (34). Vol. 3. С. 190-194.
99. 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/>.

100. 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.
101. 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>.
102. Government Procurement Law and Policy. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. 2010. URL: <https://www.loc.gov/>.
103. Kierkegaard S. M. Going, Going, Gone! E-Procurement in the EU. International. *Journal of Computing & Information Sciences*. 2006. Vol. 4. № 1. P. 30-39.
104. Martin J. The EU Public Procurement Rules. NY : Clarendon Press, Oxford, 1996. 321 p.
105. Petrunenko I. V. International Practices and Experience of Arranging Public Procurement. *The Journal of Eastern European Law*. 2015. №. 21. P. 92-98.
106. Treaty of Lisbon. Amendments to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community. *Official Journal of the European Union*. 306 p.
107. Wells J. T. Fraud Casebook Lessons from the dad side of business. USA : John Willey & Sons, Inc., 2007. 605 p.