

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПОРЯДКУ РОЗМІЩЕННЯ ЗАМОВЛЕННЯ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE ORDER PLACEMENT PROCEDURE**

Актуальність статті полягає в тому, що протягом останніх п'яти років в Україні спостерігається значне удосконалення нормативно-правової бази у сфері державних (публічних) закупівель. По-перше, впровадження електронної системи закупівель збільшує прозорість процедури проведення торгів завдяки вільному контролю з боку громадськості і бізнесу та дозволяє заощаджувати бюджетні кошти. По-друге, спрощення процедури публічних закупівель є важливим кроком у наблизненні вітчизняного законодавства і ділової практики до рівня країн ЄС. Однак аналіз сучасного стану системи публічних закупівель свідчить про наявність низки проблем, що перешкоджають створенню в Україні ліберального економічного середовища, необхідного для підвищення ефективності державного сектору. Механізм проведення державних закупівель повинен забезпечувати створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, досягнення оптимального та ефективного використання бюджетних коштів, застосування державними замовниками конкурентних процедур державних закупівель, забезпечення прозорості процедур закупівель. У статті досліджено адміністративно-правове регулювання порядку розміщення замовлення. Наголошено, що правове регулювання порядку розміщення замовлення складається із низки нормативно-правових актів, які наразі потребують своєї систематизації та упорядкування. Зроблено висновок, що у сучасних умовах державні (публічні) закупівлі в Україні характеризуються низкою негативних тенденцій, як-то: надмірно висока частка неконкурентних процедур, поширена практика дискваліфікації учасників без зазначення причини, порівняно низька економія бюджетних коштів. Зроблено висновок, що у сучасних умовах державні (публічні) закупівлі в Україні характеризуються низкою негативних тенденцій, як-то: надмірно висока частка неконкурентних процедур, поширена практика дискваліфікації учасників без зазначення причини, порівняно низька економія бюджетних коштів. У зв'язку з цим, одним з найактуальніших напрямів підвищення ефективності державних закупівель в Україні є вдосконалення системи контролю над дотриманням принципів прозорості та справедливої конкуренції. Методами покращення контролю є зниження порогу для закупівель робіт, створення нормативно-правового забезпечення для впровадження контрактів життєвого циклу, стандартизація спільних торгів.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, правопорушення, держава, закупівлі, порядок, адміністративно-правове регулювання.

The relevance of the article is that over the past five years in Ukraine there has been a significant improvement in the regulatory framework in the field of state (public) procurement. First, the introduction of an e-procurement system increases the transparency of the bidding process through free control by the public and business and saves budget funds. Secondly, the simplification of the public procurement procedure is an important step in bringing domestic legislation and business practices closer to the level of EU countries. However, the analysis of the current state of the public procurement system shows that there are a number of problems that hinder the creation in Ukraine

of a liberal economic environment necessary to increase the efficiency of the public sector. The mechanism of public procurement should ensure the creation of a competitive environment in the field of public procurement, achieving optimal and efficient use of budget funds, the use of competitive procurement procedures by public customers, ensuring the transparency of procurement procedures. The article examines the administrative and legal regulation of the order placement procedure. It is noted that the legal regulation of the procedure for placing an order consists of a number of normative legal acts, which now require their systematization and streamlining. It is concluded that in modern conditions state (public) procurement in Ukraine is characterized by a number of negative trends, such as: an excessively high proportion of non-competitive procedures, the practice of disqualifying participants without specifying a reason, and relatively low budget savings. It is concluded that in modern conditions state (public) procurement in Ukraine is characterized by a number of negative trends, such as: excessively high share of non-competitive procedures, widespread practice of disqualification of participants without giving a reason, relatively low budget savings. In this regard, one of the most important ways to increase the efficiency of public procurement in Ukraine is to improve the system of control over compliance with the principles of transparency and fair competition. Methods of improving control are lowering the threshold for procurement of works, creating regulatory and legal support for the implementation of life cycle contracts, standardization of joint bidding.

Key words: *administrative responsibility, offenses, state, procurement, order, administrative and legal regulation.*

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

Механізм проведення державних закупівель повинен забезпечувати створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, досягнення оптимального та ефективного використання бюджетних коштів, застосування державними замовниками конкурентних процедур державних закупівель, забезпечення прозорості процедур закупівель.

Існування в законодавстві правових прогалин, де слабким місцем є адміністративна відповідальність, виводять цілі ринки товарів робіт та послуг, що не дає можливості застосування кокурентних процедур закупівель не створює конкурентне середовище, а отже не сприяє не ефективному використанню держаних коштів.

Стан дослідження проблеми. Проблеми адміністративної відповідальності в адміністративному праві досліджували провідні вітчизняні зокрема В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченко, С. В. Додін, Р. А. Калужний, Л. В. Коваль, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, А. В. Мілашевич, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, І. М. Пахомов, С. В. Петков, Ю. І. Римаренко, В. Д. Сущенко, М. М. Тищенко, В. О. Шамрай, В. В. Чумак та інші. Проте відсутні комплексні дослідження стосовно визначення адміністративно-правового регулювання порядку розміщення замовлення.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового регулювання порядку розміщення замовлення.

Виклад основного матеріалу. Однією із головних функцій держави є забезпечення належних умов здійснення процедур державних закупівель для задоволення пріоритетних потреб держави і суспільства. Важливою складовою функціонування сфери державних закупівель є, законодавство, яке визначає принципи, поняття та процедури здійснення закупівель, укладення договорів про закупівлю товарів, робіт та послуг для суспільних потреб. При цьому мають бути визначені єдині критерії та підходи щодо прозорого, економічного використання державних ресурсів, а учасники цього процесу повинні мати рівні можливості та права.

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

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

Унаслідок низької конкуренції (або її відсутності), щорічне збільшення вартості публічних торгів супроводжується зменшенням обсягу заощаджених коштів. Для вирішення цієї проблеми 19.09.2019 р. Верховною Радою України було ухвалено Проект Закону про внесення змін до основоположного Закону «Про публічні закупівлі». Мета законопроекту – забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Ключові зміни передбачено за наступними напрямками:

- а) зниження порогів для закупівель товарів та послуг з 200 тис. грн. до 50 тис. грн., тобто введення обов'язкової процедури конкурентних торгів у діапазоні вартості 50–200 тис. грн.;
- б) запровадження терміну «аномально низька ціна»;
- в) заміна колективної відповідальності за результати закупівель на індивідуальну відповідальність уповноважених осіб з боку замовника [2].

На нашу думку, вищенаведені умови є необхідними, але не достатніми для підвищення економічної ефективності державних закупівель. Зокрема, законопроектом передбачено зниження порогової вартості лише для закупівлі товарів і послуг, однак, порогові значення для робіт залишатимуться незмінними. Для обґрунтування необхідності зниження порогу для закупівлі робіт, слід звернути увагу на деякі специфічні риси допорогових закупівель: а) проведення відкритого конкурсу для допорогових закупівель не є обов'язковим; б) конкурентна процедура торгів для допорогової закупівлі може проводитися навіть у разі, якщо заявку на участь надає лише один учасник [3].

Небезпідставно вчені, експерти, державні контролери на перше місце ставлять нормативно-правове забезпечення державних закупівель, адже вирішення інших проблем фінансового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та іншого забезпечення безпосередньо залежить від правового підґрунтя. Як уже зазначалося в підрозд. 1.3., правовий порядок в Україні відповідно до ст. 19 Конституції України ґрунтується на правових засадах, згідно з якими «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [4].

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

Удосконалення нормативно-правового механізму проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за публічні кошти має бути одним із ключових елементів підвищення ефективності публічної служби, базуватися на засадах добросовісної конкуренції серед учасників, недискримінації, об'єктивності та неупередженості при оцінці їх пропозицій як учасників торгів, максимальної економії та ефективності, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель. Однак аналіз нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель, проведений фахівцями, свідчить, що існує низка правових прогалин, які підлягають невідкладному законодавчому врегулюванню з метою покращення функціонування системи публічних закупівель, її ефективності та прозорості [5].

Виконання договору про закупівлю та оплата

Корупційні ризики на цьому етапі включають в себе:

- Спроби передомовитися щодо умов контракту після того, як було визначено переможця, але перш, ніж він був підписаний. Наприклад, підрядник може наполягати на значних змінах до

контракту, щоб внести більш тривалий період часу для поставки та/або більш високих цін на товари або послуги. Такий перегляд може зробити весь процес тендеру марним і непрозорим.

- Підрядник поставляє товари більш низької якості або інших специфікацій, ніж зазначено в договорі. Товари, послуги або роботи, узгоджені в договорі, може бути замінений гіршими аналогами, можливо, в спробі компенсувати витрати хабарництва.

- Державні посадові особи умисно провадять неналежний нагляд; в результаті, не виявляються неякісні товари, послуги і роботи.

- Змова між корумпованою компанією та корумпованою посадовою особою призводить до зростання цін, часто через зміни до контракту.

- Субпідрядники обрані не прозоро і не несуть відповідальності за свою роботу.

Інформація щодо виконання контракту оприлюднюється **в звіті про виконання контракту**.

Основні умови, які повинна містити рамкова угода:

- предмет закупівлі товарів, послуг;

- найменування, номенклатура, асортимент товарів, послуг;

- технічні та функціональні характеристики предмета закупівлі;

- вимоги щодо якості товарів, послуг;

- ціна за одиницю товару (послуги);

- орієнтовна кількість товарів або кількість (обсяг) надання послуг;

- місце поставки товарів чи надання послуг;

- проект договору про закупівлю (якщо замовник зазначив у документації конкурсних торгів про те, що всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначатися в рамковій угоді) або основні умови договору, які обов'язково будуть включені до договору про закупівлю (якщо замовник зазначив у документації конкурсних торгів про те, що не всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначатися в рамковій угоді);

- порядок проведення замовником переговорів з учасником у разі, коли не всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначені в рамковій угоді та рамкова угода буде укладена з одним учасником;

- умови та порядок відбору, конкурентного відбору з обов'язковим зазначенням критеріїв та методики відбору або конкурентного відбору в разі, коли не всі істотні умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді;

- строк, на який укладається рамкова угода;

- строк та порядок укладення договору про закупівлю за рамковою угодою;

- умови розірвання рамкової угоди.

Така угода може містити також іншу інформацію відповідно до законодавства, яку замовник вважає за необхідне до неї включити. В оголошенні про проведення закупівлі за рамковою угодою обов'язково зазначаються 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.

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

Список використаних джерел:

1. Публічний модуль аналітики Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>.

2. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель : закон України від 19.09.2019 р. № 114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>.

3. Веб-портал Уповноваженого органу з питань публічних закупівель. URL: <https://prozorro.gov.ua>.

4. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 12.12.2019).

5. Продасвич В. О. Заходи адміністративного впливу, що застосовуються до неповнолітніх: поняття та місце в системі заходів адміністративного примусу. *Університет. наук. записки*. 2006. № 2. С. 195–199.

УДК 342.565.4/ 342.7 (736)/ 342.98
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.33>

ШУЛЕЖКО В.П.

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИЗНАННЯМ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОТИПРАВНИМИ

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CASES RELATED TO THE RECOGNITION OF THE ACTIONS OF THE SUBJECTS OF POWER ILLEGAL

Стаття присвячена визначенню категорійного розуміння адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

Формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, за переконаннями автора, слугуватиме способом звернення уваги науковців на проблематику поверхневого дослідження даного інституту, оскільки заявлена тематика тільки починає висвітлюватись у межах юридичної науки.

Визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними визначено як оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи. Виявлено, що така класифікаційна група публічно-правових спорів відсутня у затвердженому Рішенні Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ та Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до тієї чи іншої категорії адміністративних справ в залежності від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень.

Сформульовано висновок, згідно з яким адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію.

Ключові слова: адміністративне судочинство, захист прав, протиправність дій, суб'єкти владних повноважень, судовою влада.

The article devoted to formulation the definition of administrative cases related to recognition of the actions of subjects of power as illegal.

The formation of the concept of administrative cases related to recognition of the actions of subjects of power illegal, according to the author, will serve as a way to draw