

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.1.20>

ШАРКОВА В.В.

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
ЯК ОБ'ЄКТ ДОСЛІДЖЕННЯ****ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT
AS AN OBJECT OF RESEARCH**

Актуальність статті полягає в тому, що реформування механізмів економіко-юридичних відносин в Україні, яке зумовлене докорінною реструктуризацією владної вертикалі, спонукало як можновладців, законодавчий апарат, так і практикуючих менеджерів до пошуку принципово нових підходів до державного забезпечення правових основ та їх імплементацію у системі державних (публічних) закупівель. Відсутність фахівців державного управління, з одного боку, високо освічених у сфері функціонування механізму державних (публічних) закупівель, з іншого (й водночас) – юридично грамотних, призвело до появи певних різночитань і тлумачення законодавчих аспектів із зазначеної проблематики. Вимоги сьогодення потребують нагального вирішення проблем державного регулювання юридичного забезпечення адміністративної відповідальності у сфері державних (публічних) закупівель. У статті досліджено адміністративну відповідальність у сфері державних закупівель. Наголошено, що юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть мати вираз у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань тощо. Встановлено систему ознак адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель. Зроблено висновок, що під адміністративною відповідальністю за порушення у сфері державних (публічних) закупівель можна розуміти як вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю порушення порядку державних (публічних) закупівель, яке має наслідком накладення на винних осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф. Ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель такі: є наслідком вчинення особою адміністративного правопорушення; має публічний обов'язковий характер; є однією із форм адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок її реалізації; здійснюється в межах захисних правовідносин; позитивне значення полягає в забезпеченні охорони суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, правопорушення, держава, закупівлі, наукові дослідження.

The urgency of the article is that the reform of the mechanisms of economic and legal relations in Ukraine, due to the radical restructuring of the power vertical, prompted both the authorities, the legislature, practicing managers to seek fundamentally new approaches to state legal framework and their implementation in public procurement. The lack of public administration specialists, on the one hand, highly educated in the functioning of the mechanism of public procurement, on the other and at the same time – legally literate, has led to certain differences and interpretations of legislative aspects on this issue. The requirements of today require an urgent solution to the problems of state regulation of legal support of administrative liability in the field of state (public)

procurement. The article examines administrative responsibility in the field of public procurement. It is noted that legal liability is a reaction regulated by legal norms on the part of authorized entities to actions of individuals or legal entities (collective entities), which may take the form of non-compliance with the prohibitions established by law, failure to comply with statutory obligations, violation of civil obligations, and the like. A system of signs of administrative responsibility for offenses in the field of state (public) procurement has been established. It is concluded that administrative liability for violations in the field of public procurement can be understood as a type of legal liability, which consists in identifying and fixing by officials of state financial control violation of state (public) procurement, which results in imposing on guilty persons in established by law the procedural order of the court decision of such an administrative penalty as a fine. Signs of administrative liability for offenses in the field of public procurement are as follows: are the result of a person committing an administrative offense; public mandatory; one of the forms of administrative coercion; special procedural order of its implementation; implementation within the framework of protective legal relations; positive value is to ensure the protection of public relations.

Key words: *administrative responsibility, offenses, state, procurement, scientific research.*

Вступ. Подальше реформування механізмів економіко-юридичних відносин в Україні, яке зумовлене докорінною реструктуризацією владної вертикалі, спонукало як можновладців, законодавчий апарат, так і практикуючих менеджерів до пошуку принципово нових підходів до державного забезпечення правових основ та їх імплементацію у системі державних (публічних) закупівель. Відсутність фахівців державного управління, з одного боку, високо освічених у сфері функціонування механізму державних (публічних) закупівель, з іншого (й водночас) – юридично грамотних, призвело до появи певних різночитань і тлумачення законодавчих аспектів із зазначеної проблематики. Вимоги сьогодення потребують нагального вирішення проблем державного регулювання юридичного забезпечення адміністративної відповідальності у сфері державних (публічних) закупівель. У цьому контексті цілком доречною є думка автора Р.С. Козюренка, що «у світлі сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції України [1] щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави; визнання особи найвищою соціальною цінністю; реформування організаційно-правової структури та функціонального призначення публічних органів; запровадження моделі партнерських відносин особи та органів держави, особливою значення набувають питання правової регламентації змісту та структури адміністративного процесу. Його складний системний характер зумовлюється значним обсягом предметної регламентації, яка охоплює найрізноманітніші сфери діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. Особливої уваги, як указує автор, заслуговує питання наукової детермінації окремих утворень адміністративного процесу, адже від того, наскільки динамічно буде розв'язуватися проблема ланок системи адміністративного процесу, залежатиме вся кодифікаційна діяльність у царині адміністративно-процесуального права, а також ефективне функціонування всієї системи державної влади на благо людини, суспільства та держави загалом» [2, с. 391]. Відповідно, на думку автора, одними з основоположних напрямів Концепції адміністративної реформи є оновлення інституту державного управління та розв'язання проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності державних органів та судової гілки влади [3, с. 124]. Це значною мірою зумовлене тим, що вказані органи функціонують у різних сферах суспільного життя, а громадяни практично щодня звертаються до них задля вирішення широкого кола питань, пов'язаних з реалізацією своїх прав. На адміністративний процес покладається важливе завдання регулювання поведінки учасників правовідносин, визначення їх статусу на конкретних стадіях адміністративного провадження. Стан законодавства України про адміністративну відповідальність, особливо процесуальних норм, які встановлюють порядок притягнення винної особи до відповідальності, на жаль, суперечливий і недосконалий. Необхідність розв'язання цих проблем визріла вже давно, однак без досить обґрунтованих наукових розробок у зазначеній сфері змінити якість вітчизняного законодавства неможливо [4]. Із вказаною думкою автора можна цілком погодитися щодо розуміння й адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, оскільки останні завдають значних збитків державному бюджетові України та порушують нормальне

функціонування суспільних відносин у зазначеній сфері. А тому цілком обґрунтованим та доречним є встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних (публічних) закупівель як об'єкта дослідження.

Стан дослідження проблеми. Концептуальні основи проблеми адміністративної відповідальності в адміністративному праві досліджували провідні вітчизняні та зарубіжні вчені-юристи, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Н.П. Бортник, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Д.І. Йосифович, В.К. Колпаков, Р.А. Каложний, Л.В. Коваль, М.В. Ковалів, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, А.В. Мілашевич, В.І. Олефір, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, С.В. Петков, Ю.І. Римаренко, В.Д. Сущенко, М.М. Тищенко, В.О. Шамрай, В.В. Чумак, Е. Шмідт-Ассманн та інші. У частині методології дослідження адміністративної відповідальності робота базується на працях вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави та права, конституційного, міжнародного, фінансового, митного, податкового, інформаційного та кримінального права, соціології, логіки, економіки, правової та математичної статистики: С.С. Алексєєва, О.Г. Кальмана, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученка, Р. Штрайнца та інших.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних (публічних) закупівель.

Результати дослідження. Встановлення дефініції «адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державних (публічних) закупівель» пропонуємо розпочати із визначення базових категорій «відповідальність», «юридична відповідальність», «адміністративна відповідальність».

Загалом, термін «відповідальність» означає: 1) покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, вчинки, слова; притягати до відповідальності – вважати когось винним, вимагати звіту за його вчинки (перед судом, органами влади і т. ін.); 2) серйозність, важливість справи, моменту тощо [6].

В українській мові відповідальність означає «покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну роботу, дії, вчинки, слова» [7, с. 690; 8, с. 136].

Відповідно до словника В.І. Даля відповідальність – це «обов'язок відповідати за щось, звітувати» [9, с. 603–604].

На наш погляд, під відповідальністю варто розуміти реакцію суспільства на поведінку соціальних суб'єктів. Соціальні норми, насамперед моральні і політичні, пов'язані з властивими їм видами відповідальності. Норми моралі засновані на уявленнях про добро і зло, справедливість, честь та гідність людини, забезпечуються моральним осудом. Політичні норми регулюють відносини, що складаються між соціальними спільнотами (класами, соціальними групами, націями) і організаційними формами їх об'єднань з приводу здійснення політичної, публічної влади. Політична відповідальність означає усвідомлення необхідності виконання вимог, що випливають з політичних норм, а також осуд за їх невиконання чи неналежне виконання через некомпетентність або корисливі інтереси. Діяльність політичних партій, органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб передбачає їх політичну відповідальність перед соціальними спільнотами, інтереси яких вони виражають. Зауважимо, що нерідко моральна відповідальність та засоби, що її забезпечують, виявляються навіть не менш ефективними, ніж це має місце в праві [5, с. 38].

Свою чергою юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що можуть мати вираз у недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена у застосуванні до осіб, що вчинили такі діяння, засобів впливу, які тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру. Тобто юридична відповідальність – це обов'язок правопорушника нести покарання, зазнавати санкцій, що передбачені правовими нормами і застосовуються компетентними органами за вчинення ним протиправного діяння [10, с. 22].

Юридична відповідальність – це виконання основного обов'язку, що існував до правопорушення, або виконання нового обов'язку, що виник у результаті правопорушення [11].

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

1) ті, які розуміють юридичну відповідальність у контексті теорії державного (державно-правового) примусу;

2) ті, які розглядають юридичну відповідальність у контексті теорії правовідносин [12, с. 347].

У контексті двох груп підходів до з'ясування сутності юридичної відповідальності слід розглядати це правове явище у двох площинах: юридична відповідальність як інститут об'єктивного права – у контексті теорії державного (державно-правового) примусу; своєю чергою юридична відповідальність як елемент змісту правовідносин – у контексті теорії правовідносин. При цьому необхідно окремо звернути увагу на те, що юридична відповідальність як інститут об'єктивного права та юридична відповідальність як елемент змісту правових відносин мають низку специфічних ознак, які характеризують зазначене правове явище у відповідній площині (об'єктивного, суб'єктивного права).

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

Аналіз особливостей базових галузевих інститутів юридичної відповідальності, а також найпоширеніших підходів до визначення її поняття дає підстави охарактеризувати юридичну відповідальність як явище об'єктивного права на загальнотеоретичному рівні, як правову категорію, що:

- 1) має абстрактну форму;
- 2) є не персоніфікованою;
- 3) формально виражається у санкціях відповідних норм галузей права;
- 4) спирається на державний примус (тісно пов'язана з державою);
- 5) спричиняє певні негативні наслідки (особистого, майнового, організаційного характеру) для особи, яка вчинила правопорушення;

6) має процесуальну форму втілення (у законодавстві України є певний порядок, послідовність дій, що передбачена для настання юридичної відповідальності);

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

Варто зауважити, що розуміння категорії «адміністративна відповідальність» залежить від суб'єктивного ставлення кожного науковця до цього явища. Це зумовлене тим чинником, що законодавчо закріпленого поняття адміністративної відповідальності немає як у КУпАП, так і в будь-якому нормативно-правовому акті законодавства. У зв'язку з цим перед тим, як давати власне авторське визначення поняття адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, спочатку доцільно охарактеризувати наявні в доктрині адміністративного права розуміння всеохоплюючої категорії «адміністративна відповідальність» [13, с. 24, 14, с. 83].

Таким чином, у теорії адміністративного права відсутнє єдине, уніфіковане, загальновизнане доктринальне визначення поняття адміністративної відповідальності, адже кожен науковець у зв'язку із відсутністю легального визначення цієї категорії пропонує своє бачення цього явища. Однак зрозуміло, що всі вищенаведені визначення адміністративної відповідальності мають загальний характер, адже характеризують це явище комплексно, системно, а тому можуть бути основою для розуміння поняття цього виду юридичної відповідальності за порушення у сфері державних (публічних) закупівель. Тому з огляду на вищезазначене адміністративна відповідальність є одним із 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 якомого 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.

Для кращого розуміння сутності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель пропонуємо перейти до розгляду її ознак.

Зокрема, за результатами проведеного аналізу наявних доктринальних уявлень, на нашу думку, основними ознаками адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель є такі:

- 1) наслідки вчинення особою адміністративного правопорушення;
- 2) публічний обов'язковий характер;

- 3) одна із форм адміністративного примусу;
- 4) особливий процесуальний порядок її реалізації;
- 5) позитивне значення, що полягає в охороні суспільних відносин.

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

Висновки. Отже, ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель такі: є наслідком вчинення особою адміністративного правопорушення; має публічний обов'язковий характер; є однією із форм адміністративного примусу; має особливий процесуальний порядок її реалізації; здійснюється в межах захисних правовідносин; позитивне значення полягає в забезпеченні охорони суспільних відносин.

З огляду на зазначені ознаки під адміністративною відповідальністю за порушення у сфері державних (публічних) закупівель можна розуміти вид юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю порушення порядку державних (публічних) закупівель, яке має наслідком накладення на винних осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду такого адміністративного стягнення, як штраф. Зрозуміло, що запропоноване нами визначення не може мати загальноживаного характеру, а є лише спробою пояснити сутність об'єктивного явища адміністративної відповідальності за порушення ст. 164-14 КУпАП.

Список використаних джерел:

1. 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>.
2. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.М. Парашук, О.В. Дьяченко та ін. За ред. Ю.П. Битяка. Київ, 2005. 544 с.
3. Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. Москва, 1997. 343 с.
4. Козюренко Р.С. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформації. *IT-право: проблеми і перспективи розвитку в Україні.* Конференції. *OnlineLawSchool* : URL: <http://aphd.ua/publication-174/>.
5. Косолапов Р.И. Свобода и ответственность / Р.И. Косолапов, В.С. Марков. Москва : Политиздат, 1969. 95 с.
6. Визначення поняття «відповідальність» у словниках. *Підручники онлайн* : сайт. URL: https://pidru4niki.com/87697/pravo/viznachennya_ponyattya_vidpovidalnist.
7. Словник української мови / ред. М.Л. Мандрик. Київ : Київський поліграфічний комбінат, 1970. Т. 1. 799 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укладач і головний редактор В.Т. Бусел. Київ : Перун, 2001. 1440 с.
9. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва. 1935. Т. 2. 742 с.
10. Іванова О.І. Юридична відповідальність як різновид соціальної відповідальності. *Вісник Академії адвокатури України.* 2012. Ч. 3 (25). С. 21–26.
11. Визначення поняття «відповідальність» у словниках. *Підручники онлайн* : сайт. URL: https://pidru4niki.com/87697/pravo/viznachennya_ponyattya_vidpovidalnist.
12. Безклубий І.А., Бобровник С.В., Грищенко І.С. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія : монографія / за заг. ред. І.А. Безклубого. Київ, 2014. 448 с.
13. Боднар Т.Ю. Актуальні питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення валютних операцій. *Роль юридичної науки в забезпеченні правоохоронної діяльності* : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 25 квіт. 2019 р.). Київ, 2019. С. 23–26.
14. Чумак В.В. Европейские принципы деятельности полиции и перспективы их использования в Украине. *Leges si Vitae : междунар. науч.-практ. правовой журнал.* 2015. № 10/3. С. 81–85.