

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

ШАРКОВА ВІТА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342.951:339

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

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

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,
Міністерство внутрішніх справ України

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор

Тихонова Олена Вікторівна,

Національна академія внутрішніх справ,

професор кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук

Мандичев Денис Вадимович,

Господарський суд міста Києва,

суддя

кандидат юридичних наук

Шевченко Сергій Іванович,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,

заступник директора навчально-наукового інституту

заочного навчання та підвищення кваліфікації

Захист відбудеться 02 червня 2021 р. о 11:00 на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.007.03 у Національній академії внутрішніх справ за адресою: 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії внутрішніх справ за адресою: 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

Автореферат розісланий 30 квітня 2021 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

С. Г. Братель

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. На сучасному етапі розбудови України триває процес подолання корупційних виявів у всіх сферах суспільного розвитку. З цією метою в діяльність державних інституцій упроваджено низку запобіжників, зокрема інститут публічних закупівель, що покликаний зменшити корупційні ризики під час фінансово-господарської діяльності бюджетних установ. Саме цей інститут забезпечує належні умови здійснення процедур державних закупівель для задоволення пріоритетних потреб держави й суспільства. Важливою складовою функціонування сфери державних закупівель є законодавство, яке визначає принципи, поняття та процедури здійснення закупівель, укладення договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг для суспільних потреб. Однак слід констатувати, що нині наявні непоодинокі вияви нехтування вимогами чинного законодавства та порушення процедури проведення публічних закупівель. Тому актуальним є дослідження питання щодо визначення підстав, особливостей і порядку притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Протягом 2020 року Державна аудиторська служба України здійснила моніторинг 9,7 тис. процедур закупівель загальною вартістю 178,1 млрд грн. За результатами моніторингу за 2020 рік виявлено порушення законодавства, допущені замовниками під час здійснення 8,7 тис. закупівель загальною вартістю 148,7 млрд грн. Так, вдалося попередити витрачання державних і комунальних ресурсів за процедурами закупівель, проведеними з порушеннями законодавства, шляхом відміни 1,6 тис. торгів загальною очікуваною вартістю 10,5 млрд грн та розірвання 1,4 тис. договорів на загальну суму 2,9 млрд грн. Водночас складено 788 протоколів про адміністративні правопорушення та притягнуто до відповідальності 313 осіб, на яких накладено адміністративні стягнення на загальну суму 946,9 тис. грн. Крім того, протягом 2020 року за відсутності документів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до законодавства у сфері закупівель органи Державної казначейської служби України склали 227 попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства на загальну суму 241 252,6 тис. грн. Водночас до Антимонопольного комітету України надійшли 12,7 тис. скарг, з яких прийнято до розгляду 11,5 тис. За результатами розгляду скарг прийнято 24,3 тис. рішень, зокрема 3,8 тис. рішень про відмову в задоволенні скарг, 6,8 тис. скарг задоволено повністю або частково, 1,1 тис. – про припинення розгляду скарг¹.

Протягом 2020 року до загальних судів в Україні надійшло 178 справ про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель, відповідальність за які передбачена ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Для порівняння, 2019 року

¹ Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, за 2020 рік. Міністерство економіки України : [сайт]. URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=1034998c-53cb-4da2-a0be-181cb6e34490>.

до місцевих судів України надійшло 129 справ². Наведені дані засвідчують зростання кількості правопорушень у зазначеній сфері та підтверджують тезу про те, що наявні на сьогодні правові та процедурні аспекти притягнення до адміністративної відповідальності в цій сфері є недосконалими, неефективними й такими, що потребують негайного розв'язання, а отже, обрана тема дисертаційного дослідження є актуальною та своєчасною.

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

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

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до положень Указу Президента України від 23 липня 2014 р. № 614/2014 «Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні»; Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 779-р; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року; Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019–2023 рр., затверджених постановою президії Національної академії наук України від 30 січня 2019 р. № 30; Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 рр., затверджених рішенням Вченої ради НАВС від 26 грудня 2017 р. Тему дисертації затверджено

² Єдиний державний реєстр судових рішень : [сайт]. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ (протокол № 20 від 29 жовтня 2015 р.).

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

Для досягнення мети було поставлено такі *задачі*:

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

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

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

Методи дослідження. Для вирішення поставлених задач у процесі дослідження було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, сукупність яких забезпечує об'єктивний та всебічний аналіз соціально-правових явищ і процесів. *Діалектичний* метод наукового пізнання дав змогу розглянути зміст адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель як об'єкта дослідження у взаємозв'язку всіх її складових (розділи 1, 2). Використання *логіко-семантичного* методу дозволило поглибити розуміння понятійного апарату дисертації (розділ 1). Застосування *контент-аналізу* та *семантичного* методу в межах дослідження правових аспектів компетенції органів, що розглядають справи про правопорушення у сфері державних закупівель, надало можливість виділити певні групи повноважень органів фінансового контролю (підрозділ 1.2), з'ясувати правові засади запобігання та протидії адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель (підрозділ 1.3). Методи *аналізу* й *синтезу* сприяли визначенню адміністративно-правового регулювання порядку розміщення замовлення у сфері державних закупівель (підрозділ 2.1), а також адміністративної відповідальності за порушення умов договору про закупівлю (підрозділ 2.2).

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

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

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

вперше:

– доведено, що зміст адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель як різновиду юридичної відповідальності має складну та до кінця не визначену правову природу, оскільки згідно з чинним законодавством наступає за правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфери послуг, фінансів і підприємницької діяльності, а фактично зміст та підстави правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП, містять усі ознаки об'єктивної та суб'єктивної сторони правопорушення, які визначені законодавством як пов'язані з корупцією;

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

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

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

– на підставі проведеного порівняльно-правового дослідження притягнення до юридичної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель за законодавством країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки було окреслено низку перспективних положень, що можуть бути використані під час удосконалення відповідних положень законодавства України;

удосконалено:

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

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

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

– науковий розподіл суб'єктів відповідальності за порушення у сфері державних закупівель залежно від виконуваних ними службових функцій з виокремленням категорії суб'єктів, які постійно, тимчасово чи за спеціальними повноваженнями здійснюють функції представників влади, а також постійно або тимчасово обіймають посади в органах державної влади (службова особа органу державної влади чи підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності; особа, що займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи; будь-яка інша особа, яка зобов'язана сплачувати податки, збори, тобто обов'язкові платежі);

дістало подальший розвиток:

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

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

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

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

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки і пропозиції впроваджені та використовуються в:

– *освітньому процесі* – під час викладання й вивчення навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Особливості адміністративної відповідальності», «Адміністративно-деліктне право та процес», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Адміністративна реформа в Україні», у межах підвищення кваліфікації слідчих і працівників інших підрозділів Національної поліції України згідно із затвердженими МВС України навчальними програмами післядипломної освіти, а також у процесі підготовки навчально-методичних і дидактичних матеріалів, підручників, навчальних посібників (акт Національної академії внутрішніх справ від 18 березня 2021 р.);

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

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

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

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

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, чотирьох додатків (на 8 сторінках), списку використаних джерел (265 найменувань на 27 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 227 сторінок, з них обсяг основного тексту – 192 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, розкрито стан наукової розробки проблеми, вказано на зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; схарактеризовано наукову новизну отриманих результатів, їх практичне значення; наведено дані щодо апробації результатів дослідження, публікацій за темою дисертації; визначено її структуру та обсяг.

Розділ 1 «Загальна характеристика адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Поняття адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель та особливості їх юридичних складів»* досліджено коло суспільних відносин у сфері державних закупівель, які є об'єктом адміністративно-правового регулювання. Визначено особливості змісту адміністративно-правового забезпечення державних закупівель, що базуються на організаційно-правових засадах, складаються з декількох взаємопов'язаних елементів, а їх функціонування підпорядковується досягненню єдиної мети – задоволенню державних інтересів. Державну закупівельну діяльність розглядають як різновид управлінської діяльності, якій притаманні спеціальні риси, що зумовлюють її специфіку та самостійність, предмет, коло галузевих відносин, джерела, функції та принципи.

З метою визначення поняття та видів адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель проаналізовано наукові й законодавчі підходи до співвідношення базових категорій «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок».

У межах визначення поняття адміністративного правопорушення у сфері державних закупівель застосовано науковий підхід щодо відмежування останнього від інших проступків, що посягають на установлений порядок управління, на підставі таких ознак, як суспільна шкідливість, наявність корупційного мотиву та специфічного суб'єкта вчинення, яким є посадова (службова) особа, що представляє юридичну особу публічного права та діє від її імені, тощо.

На підставі аналізу норм КУпАП доведено, що основним критерієм, який дозволяє класифікувати адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель, є сфера суспільних відносин, на які вони посягають, тобто їх родовий і видовий об'єкти.

Виокремлено та схарактеризовано склади адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель: 1) ч. 1–2 ст. 164-14 КУпАП – підставою є порушення порядку визначення предмета закупівлі; несвоєчасне надання замовником роз'яснень; розмір забезпечення тендерної пропозиції перевищує межі, встановлені законом; тендерна документація складена не у відповідності до вимог закону; ненадання інформації у випадках, передбачених законом; порушення строків оприлюднення інформації або розгляду тендерної пропозиції. Суб'єкт учинення – посадова особа замовника, член тендерного комітету, уповноважена особа. Суб'єкт розгляду – органи державного фінансового контролю; 2) ч. 3–4 ст. 164-14 КУпАП – придбання товарів, робіт і послуг без проведення передбачених законом процедур; безпідставне застосування переговорної процедури, конкурентного діалогу, торгів з обмеженою участю; невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню; безпідставне відхилення тендерних пропозицій; підписання з учасником договору, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації; внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, які не передбачені законом; внесення недостовірних персональних даних до електронної системи та неоновлення їх у разі зміни; порушення строків оприлюднення тендерної документації. Суб'єкт учинення – посадова особа замовника, член тендерного комітету, уповноважена особа. Суб'єкт розгляду – суд; 3) ч. 5 ст. 164-14 КУпАП – невиконання рішення Антимонопольного комітету України. Суб'єкт учинення – керівник замовника. Суб'єкт розгляду – суд; 3) ч. 6 ст. 164-14 КУпАП – підстава укладання договорів, які передбачають оплату товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель, визначених законом. Суб'єкт учинення – керівник замовника. Суб'єкт розгляду – суд.

У підрозділі 1.2 «Компетенція органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель» на підставі загальної доктрини права й теорії адміністративного права визначено, що зміст адміністративно-правового забезпечення повноважень органів фінансового контролю за державними закупівлями становлять: об'єкт, предмет, метод, принципи, цілі, способи, механізм правового регулювання та процесуальні складові здійснення державних закупівель.

Розкрито систему суб'єктів, уповноважених розглядати справи про правопорушення у сфері державних закупівель, до якої належать: Антимонопольний комітет України, Постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України.

Проаналізовано діяльність Державної аудиторської служби України, яка є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю та відповідно до покладених на неї завдань здійснює контроль за дотриманням законодавства про закупівлі, реалізує державний фінансовий контроль через здійснення державного фінансового аудиту, перевірки закупівель, інспектування (ревізії), моніторингу закупівель.

Доведено, що Антимонопольний комітет України є основним суб'єктом розгляду справ про порушення у сфері державних закупівель, що організаційно забезпечується реалізацією контрольних, деліктних, моніторингових та облікових повноважень у зазначеній сфері.

Встановлено, що Рахункова палата здійснює контрольно-аналітичну та експертну діяльність, яка забезпечує єдину систему контролю за виконанням державного бюджету і бюджетів державних цільових фондів, а також проводить фінансові перевірки, ревізії на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

У підрозділі 1.3 *«Правові засади запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель»* на підставі аналізу правових категорій «запобігання», «профілактика» та «протидія» виокремлено особливості реалізації зазначених видів діяльності в контексті предмета дослідження. Встановлено, що поняття запобігання адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель за змістом є ширшим, ніж категорія «протидія» (як за сферою управлінської діяльності, так і за колом суб'єктів, що охоплюються цим поняттям).

Визначено мету, завдання та окреслено напрями запобігання адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель.

З'ясовано, що правові засади запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель становлять: Конституція України, міжнародно-правові документи, закони України, нормативно-правові акти Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та інших органів виконавчої влади, які формують і реалізують державну політику в цій сфері. Зауважено, що нині інститут публічних закупівель лише формується, а отже, існує нагальна потреба в систематизації всього нормативного масиву в цій сфері.

Розділ 2 «Правовий механізм регулювання, передумови виникнення адміністративних правопорушень» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Адміністративні процедури розміщення замовлення у сфері державних закупівель»* здійснено науковий аналіз правових позицій

щодо розуміння понять «процедура», «правова процедура», «адміністративна процедура» та інших споріднених категорій.

Аргументовано положення, згідно з яким правовим підґрунтям адміністративних процедур розміщення замовлення у сфері державних закупівель є Закон України «Про публічні закупівлі», Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо.

Доведено, що адміністративні процедури розміщення замовлення у сфері державних закупівель мають відповідну адміністративно-процедурну форму, якій притаманні певні особливості, а саме: 1) здійснюється в межах інституту адміністративного права; 2) реалізується завдяки участі відповідних суб'єктів (учасників) державних 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); 3) означена етапністю та різноманітністю; 4) кінцевим результатом є прийняття адміністративного акта, що передуює рішенням про укладення договору про закупівлю; 5) 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 державних закупівель до адміністративної відповідальності за порушення в досліджуваній сфері.

Встановлено, що досягнення максимальної ефективності реалізації державних закупівель в Україні можливе лише за умови врахування належного правового поля, тобто адміністративно-правового регулювання порядку розміщення замовлень у сфері державних закупівель, інтересів держави, суспільства, суб'єктів господарювання тощо.

У підрозділі 2.2 «Адміністративна відповідальність за порушення умов договору про закупівлю» запропоновано визначення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель як різновиду юридичної відповідальності, що полягає у виявленні та фіксації посадовими особами державного фінансового контролю фактів (ознак) порушень порядку державних закупівель, яке має наслідком накладення на винуватих осіб у встановленому законом процесуальному порядку за рішенням суду адміністративного стягнення.

Визначено особливості складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП.

З'ясовано, що адміністративні правопорушення мають різні видові вияви. Основними критеріями розподілу адміністративних правопорушень посадових осіб органів публічного управління визначено специфіку зовнішньої форми вираження нормативно-правового акта, яким передбачено адміністративне правопорушення посадових осіб органів публічного управління, юридичних складів правопорушень посадових осіб органів публічного управління за ступенем їх суспільної небезпеки, характер заподіяної шкоди, об'єкт посягання, специфіку суб'єкта правопорушення, об'єктивної сторони проступку залежно

від тривалості протиправної поведінки (дій або бездіяльності) у часі, форму вини посадової особи органу публічного управління.

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 державних 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.

У підрозділі 2.3 *«Поняття та види корупційних ризиків у сфері державних закупівель»* наголошено на тому, що одним з пріоритетних напрямів запобігання корупційним ризикам у сфері державних 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 державних 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 за правопорушення у сфері державних закупівель» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід правового регулювання відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель та можливості його використання в Україні»* 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 державних закупівель і контролю за їх ефективним некорупційним виконанням.

Зауважено, що в США запобігання та протидія адміністративним правопорушенням у сфері державних 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 Сполучених Штатах Америки 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 Європейського Союзу 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).

У підрозділі 3.2 «Удосконалення правового регулювання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель» визначено пріоритетні напрями вдосконалення адміністративного законодавства щодо запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель та адміністративної відповідальності за вказані правопорушення.

Доведено, що в контексті дослідження й регулювання сфери адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних 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 державних закупівель в Україні доцільно розробити та прийняти Закон України «Про запобігання та протидію правопорушенням у сфері державних закупівель». Таку думку схвалили 109 (88 %) респондентів (не поділяють цю пропозицію лише 11 осіб, або 11 %).

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель, а також окресленні проблем її нормативної регламентації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі висновки:

1. На підставі дослідження характеру та складу адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель доведено, що останні характеризуються належністю об'єкта виключно до сфери публічного управління, наявністю спеціального суб'єкта, визначеного КУпАП, а також

ступеня матеріальної шкоди, яка була завдана суспільним відносинам у сфері публічного управління. Правопорушення у сфері державних закупівель класифіковано на такі, що вчиняються: заради отримання певних матеріальних благ; унаслідок недобросовісного підходу до виконуваної роботи; за певних обставин, за яких учинення правопорушення неможливо уникнути і які відбуваються внаслідок прогалин у законодавстві.

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

3. Встановлено, що правові засади запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель становлять сукупність нормативно-правових актів, які визначають діяльність органів публічної адміністрації, покликаних провадити державну політику у сфері державних закупівель, та спрямовані на нейтралізацію чи обмеження учасників державних закупівель у разі виявлення порушень процедури закупівлі шляхом цілеспрямованого впливу шляхом застосування комплексу адміністративно-правових інструментів, що забезпечує створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання виявам корупції в цій сфері та розвитку добросовісної конкуренції.

4. Доведено, що адміністративною процедурою розміщення замовлення у сфері державних закупівель слід вважати законодавчо визначену діяльність уповноважених суб'єктів, що передбачає відповідну стадійність та етапність здійснення державних закупівель, урахує публічні інтереси відповідних учасників правовідносин, відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель, а також сприяє дотриманню принципу добросовісної конкуренції суб'єктів здійснення процедури закупівель.

5. Визначено особливості адміністративного правопорушення, яке полягає в порушенні умов договору про закупівлю, а саме: 1) суб'єктом відповідальності є службова (посадова) особа, директор, уповноважена замовником (член тендерного комітету, уповноважена особа); 2) диференційований підхід під час накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу; 3) підстава – порушення порядку визначення предмета закупівлі; несвоєчасне надання замовником роз'яснень; розмір забезпечення тендерної пропозиції перевищує межі, встановлені законом; порушення складання тендерної документації; порушення термінів оприлюднення інформації або розгляду тендерної пропозиції; ненадання інформації у випадках, передбачених законом; 4) суб'єктом притягнення до відповідальності є органи фінансового контролю та суди; 5) вчиняється з корисних мотивів.

6. З'ясовано, що складовими корупційних ризиків у сфері державних закупівель є: поспішність у прийнятті рішень, нехтування процесуальними й моральними нормами; провокаційні дії, пов'язані з підбурюванням, спонуканням у прямій чи непрямій формі до вчинення правопорушень; розголошення фактів та обставин проведення публічних закупівель, які стали відомі в процесі службової діяльності; вибірковий підхід під час вжиття заходів до порушників закону; байдужість, бездіяльність і пасивність у запобіганні та протидії правопорушенням у сфері державних закупівель.

7. Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель. З'ясовано, що в низці країн ЄС питання запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель (замовлень) регулюються розгалуженою субординованою системою нормативно-правових актів, вони мають стійкий характер, зокрема узгоджені норми щодо термінологічного розмежування понять «попередження», «профілактика», «запобігання», «протидія» та суб'єктів здійснення відповідної діяльності, системи заходів.

8. Обґрунтовано перспективні напрями розвитку відносин державних закупівель в Україні: удосконалення механізму державних закупівель з урахуванням вимог актів Європейського Союзу, які ратифіковані Верховною Радою України; підготовка на законодавчому рівні відповідних документів щодо здійснення електронних державних закупівель; створення відповідної загальнодержавної інформаційної системи; істотне підвищення доступу населення до державних інформаційних ресурсів; розроблення та впровадження національних стандартів з питань захисту інформації й електронного цифрового підпису; удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері державних закупівель.

Доведено потребу в удосконаленні положень Закону України «Про публічні закупівлі», а саме:

– ч. 1 ст. 5 «Недискримінація учасників» варто доповнити абзацом 2 такого змісту: «Рівні умови доступу до процедури закупівель означають: відсутність особливих умов та/або вимог, зокрема кваліфікаційних, для будь-якого учасника процедури закупівлі, якщо такі умови/вимоги не передбачені для інших учасників; рівність доступу до інформації про процедури закупівель, строки й умови проведення процедури та іншої інформації, яка має значення для відбору пропозицій; рівність доступу всіх учасників до тендерної документації замовника; неприпустимість зміни переможця конкурсних торгів на іншого суб'єкта господарювання без нового конкурсу»;

– вказаний Закон доцільно доповнити розділом VI-1 «Інноваційне партнерство», у якому визначити особливості здійснення процедури закупівлі в цій формі, обов'язково врахувавши положення Директиви 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 26 лютого 2014 р. «Про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС», зокрема про те, що будь-який суб'єкт господарювання може подати заявку на участь в інноваційному

партнерстві у відповідь на контрактне повідомлення шляхом надання інформації для якісного відбору, запитуваної замовником.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

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

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Шаркова В. В. Правовий механізм регулювання адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. *Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2017. С. 31–33.
8. Шаркова В. В. Поняття та сутність адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. *Теорія і практика сучасної юриспруденції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2018 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2018. С. 45–47.
9. Шаркова В. В. Особливості протидії адміністративних правопорушень у сфері державних закупівель. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 квіт. 2019 р.). Львів : Центр правн. ініціатив, 2019. С. 55–58.
10. Шаркова В. В. Шляхи впровадження в національне законодавство позитивного зарубіжного досвіду щодо впровадження і попередження адміністративних правопорушень. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 черв. 2020 р.). Львів : Центр правн. ініціатив, 2020. С. 41–44.

АНОТАЦІЯ

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

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

У дисертаційній роботі досліджено сутність адміністративної відповідальності за порушення у сфері державних закупівель. Схарактеризовано адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері державних закупівель, визначено правові аспекти компетенції органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель, встановлено систему правових засад запобігання та протидії їм.

Проаналізовано правовий механізм регулювання, передумови виникнення адміністративних правопорушень. Наголошено на адміністративно-правовому регулюванні порядку розміщення замовлення у сфері державних закупівель. Визначено особливості адміністративної відповідальності за порушення умов договору про закупівлю. З'ясовано корупційні вияви, що супроводжуються посадовими та службовими особами у сфері державних закупівель.

Обґрунтовано потребу у вдосконаленні законодавства України щодо запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель з урахуванням зарубіжного досвіду. Встановлено шляхи впровадження в національне законодавство позитивного зарубіжного досвіду щодо запобігання та протидії адміністративним правопорушенням у сфері державних закупівель.

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

АННОТАЦИЯ

Шаркова В. В. Административная ответственность за нарушения в сфере государственных закупок. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2021.

В диссертационной работе исследована сущность административной ответственности за нарушения в сфере государственных закупок. Охарактеризована административная ответственность за правонарушения в сфере государственных закупок как объект исследования, определены правовые аспекты компетенции органов, рассматривающих дела ответственности за правонарушения в сфере государственных закупок. Установлена система

правовых основ предупреждения и противодействия административным правонарушениям в данной сфере.

Раскрыты особенности административно-правовых основ административной ответственности за правонарушения в сфере государственных закупок, а также сформулирована дефиниция исследуемого механизма как системы административно-правовых средств, обеспечивающих порядок, функционирование и развитие общественных отношений по поводу административной ответственности за правонарушения в сфере государственных закупок.

Проанализирован правовой механизм регулирования и предпосылки возникновения административных правонарушений. Определены особенности административной ответственности за нарушение условий договора о закупке. Выявлены коррупционные проявления, сопровождающиеся должностными и служебными лицами в сфере государственных закупок.

Доказано, что за совершение правонарушения в сфере государственных закупок в зарубежных странах предусмотрены следующие виды взыскания: 1) предупреждение (Бразилия, Германия, Нидерланды); 2) штраф (США, Республика Молдова, Швеция, Испания, Австрия) 3) лишение должности; 4) конфискация предмета административного правонарушения; 5) лишение права осуществлять определенную деятельность (Республика Молдова).

Установлено, что законодательная регламентация административной ответственности за правонарушения в сфере государственных закупок существует в таких странах, как США, Республика Молдова, Великобритания, Германия, Нидерланды, Швеция, Австрия, Испания, Португалия, Бельгия, Швейцария, Бразилия, Япония, Польша. В законодательстве таких стран, как Бразилия, не закреплены правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере административной ответственности за данные правонарушения, в то же время в законодательстве этих стран предусмотрена административная ответственность за другие виды валютных правонарушений.

Констатировано, что в ряде государств предупреждения административных правонарушений в сфере государственных закупок (заказов) понимается как сложная комплексная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, охватывает как различные формы профилактики, так и меры по предотвращению совершения конкретных нарушений, когда существуют фактические доказательства или обоснованные ожидания того, что они могут быть совершены.

Отмечена целесообразность совершенствования законодательства Украины относительно предупреждения и противодействия административно-правового регулирования с учетом зарубежного опыта. Установлены пути внедрения в национальное законодательство положительного зарубежного опыта по предупреждению административных правонарушений в сфере государственных закупок. Предложены направления совершенствования правового регулирования предупреждения и противодействия административных правонарушений в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: административная ответственность, государственные закупки, правонарушение, правовые аспекты, компетенция, органы финансового контроля, предупреждение, противодействие, коррупционные риски, правовое регулирование, зарубежный опыт, пути совершенствования, законодательство.

SUMMARY

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

Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences on the specialty 12.00.07 «Administrative law and procedure, finance law, information law». – The National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2021.

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

The legal mechanism of regulation, preconditions for the occurrence of administrative offenses are clarified. Emphasis is placed on the administrative and legal regulation of the order of placing orders in the field of public procurement. Peculiarities of administrative liability for violation of the terms of the procurement contract are determined. Corruption manifestations accompanied by officials and officials in the field of public procurement have been identified.

Emphasis is placed on improving the legislation of Ukraine on prevention and counteraction to administrative and legal regulation, taking into account foreign experience. The ways of introduction into the national legislation of positive foreign experience on introduction and prevention of administrative offenses in the field of public procurement are established. The directions of improvement of legal regulation of prevention and counteraction to administrative offenses in the field of public procurement are offered.

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