***ЗАТВЕРДЖЕНО***

***Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»***

***18 квітня 2019 року № 88-Н***

*Форма № П-4.04*

*ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ*

*«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»*

Навчально-науковий інститут бізнесу та сучасних технологій

Форма навчання заочна

Кафедра бухгалтерського обліку і аудиту

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Допускається до захисту** |
|  | Завідувач кафедри \_\_\_\_\_\_\_\_ Є.А. Карпенко |
|  | «30» червня 2021 р. |

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

***на тему*: «Адміністративно-правова відповідальність та професійна етика у сфері публічних закупівель»**

***зі спеціальності 076 «Підприємництво, торгівлі та біржова діяльність»***

***за освітньою програмою «Публічні закупівлі»***

***ступеня «магістр»***

|  |  |
| --- | --- |
| **Виконавець роботи** | **Богданова Євгенія Борисівна**    30.06.2021 р. |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |

**Полтава – 2021**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **ЗМІСТ** | |  |
| **ВСТУП...............................................................................................................** | | | 3 |
| **Розділ 1. Теоретичні основи публічних закупівель……………………** | | | 6 |
| 1.1. | | Відносини у сфері публічних закупівель як об’єкт адміністративно-  правової охорони ………………………………………………………. | 6 |
| 1.2. | | Правові засади здійснення публічних закупівель……………………. | 23 |
| 1.3. | | Організація закупівельної діяльності у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради».. | 37 |
|  | | Висновки за розділом 1………………………………………………… | 45 |
| **Розділ 2. Адміністративно-правова відповідальність у сфері публічних закупівель** | | | 48 |
| 2.1. | | Поняття та ознаки адміністративно-правової відповідальності …….. | 48 |
| 2.2. | | Суб’єкти адміністративної відповідальності ………………………… | 56 |
| 2.3. | | Адміністративно-правова відповідальність у сфері публічних закупівель та напрями її удосконалення……………………………… | 71 |
|  | | Висновки за розділом 2…………………………………………………. | 79 |
| **Розділ 3. Професійна етика у сфері публічних закупівель ……………** | | | 83 |
| 3.1. | | Поняття та складові професійної етики фахівця з публічних закупівель ……………………………………………………………….. | 83 |
| 3.2. | | Принципи етичної поведінки учасників та замовників під час публічних закупівель. ………………………………………………….. | 93 |
| 3.3. | | Зарубіжний досвід формування професійної етики у сфері публічних закупівель…………………………………………………… | 99 |
|  | | Висновки за розділом 3………………………………………………… | 115 |
| **ВИСНОВКИ**....................................................................................................... | | | 117 |
| **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ………..** | | | 123 |
| **ДОДАТКИ..........................................................................................................** | | | 133 |

**ВСТУП**

В Україні однією з найгостріших проблем сьогодення є проблема підвищення ефективності використання державних коштів. Побудова європейської держави з міжнародними стандартами життя вимагає упровадження прозорого, конкурентного і відкритого тендерного процесу, спрямованого на розбудову національної економіки. Він повинен базуватися на жорсткому дотриманні етичних принципів поведінки, міжнародних стандартах, в основі яких лежить створення сучасної та дієвої процедури публічних закупівель.

Адміністративні правопорушення, які виникають у сфері публічних закупівель, тягнуть за собою тяжкі наслідки, а саме породжують корупцію та нецільове використання державних коштів.

Все це зумовлює необхідність у розробленні дієвого механізму регулювання публічних закупівель, який полягає в оптимізації системи органів державної влади, вдосконалення функціонального забезпечення державної політики та юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Дослідження стану публічних закупівель, адміністративно-правової відповідальності та професійної етика у сфері публічних закупівель здійснювали зарубіжні та вітчизняні вчені, а саме: С. Евенет, Дж. Делтас, Ж. Лаффонт, І. Влялько, Є. Карпенко, О. Кулака, В. Кулик, М. Письменна, П. Харченко та ін.

Разом з тим наявність прогалин у нормативно-правовому регулюванні у сфері публічних закупівель, недосконалі принципи етичної поведінки та норми адміністративно-правової відповідальності у цій сфері визначають необхідність подальшого дослідження зазначених питань, зумовлює актуальність теми, постановку мети і завдань.

Мета дипломної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу та систематизації існуючих наукових підходів, а також чинного законодавства України і світу визначити зміст та особливості адміністративно-правової відповідальності та професійної етики у сфері публічних закупівель, надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового та етичного регулювання відносин у зазначеній сфері.

Для досягнення зазначеної мети поставлено та вирішено такі завдання:

– визначити поняття та особливості правовідносин у сфері публічних закупівель як об’єкта адміністративно-правової охорони;

– окреслити правові засади здійснення публічних закупівель;

– охарактеризувати особливості організації публічних закупівель у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради».;

– дослідити існуючі підходи до трактування сутності адміністративно-правової відповідальності та з’ясувати її ознаки;

– здійснити аналіз фізичних і юридичних осіб як суб’єктів адміністративної відповідальності;

– дослідити стан адміністративно-правова відповідальність у сфері публічних закупівель та визначити напрями її удосконалення;

– дослідити поняття та складові професійної етики фахівця з публічних закупівель;

– охарактеризувати принципи етичної поведінки учасників та замовників під час публічних закупівель;

– дослідити зарубіжний досвід формування професійної етики у сфері публічних закупівель.

Об’єктом дослідження є етична поведінка та суспільні відносини, які виникають під час притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель.

Предметом дослідження є етична поведінка та адміністративно-правова відповідальність за право-порушення у сфері публічних закупівель.

Методологічними засадами дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання. Базовим для всіх стадій дослідження став діалектичний метод пізнання, зокрема, за допомогою якого було встановлено еволюцію адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель в Україні. Застосування методу аналізу і синтезу дозволило дослідити зміст нормативно-правових актів, матеріалів практики, наукових концепцій з досліджуваної проблематики. Системно-структурний метод використано для визначення зв’язку між складовими елементами етичної поведінки та адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель. За допомогою формально-логічного методу тлумачився зміст правових норм, що регулюють відносини щодо адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель. При визначенні правової природи явищ, які виступали предметом дослідження, та формулюванні юридичних понять з теми дослідження використано формально-юридичний метод. Порівняльно-правовий метод дозволив з’ясувати особливості етичних вимог та адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель в зарубіжних країнах, а історико-правовий − становлення та розвиток адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель за національним та іноземним законодавством.

Інформаційною базою дослідження є наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених щодо організації та проведення публічних закупівель, професійної етичної поведінки та нормативно-правової відповідальності у цій сфері, законодавчі і нормативно-правові акти органів державної влади України, дані Державної служби статистики України, звіти і методичні матеріали Рахункової палати, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Державної аудиторської служби України, звітність розпорядників бюджетних коштів та підприємств.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному науковому аналізі проблем етичної поведінки та адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель .

Практичне значення одержаних результатів полягає у пропозиції використання отриманих результатів з метою подальшого розвитку теоретико-методичних засад адміністративно-правової відповідальності та професійної етики у сфері публічних закупівель.

**РОЗДІЛ 1**

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

**1.1. Відносини у сфері публічних закупівель як об’єкт адміністративно-правової охорони**

Дослідження проблеми визначення особливостей адміністративно-правової відповідальності та професійної етики у сфері публічних закупівель обумовлює необхідність звернутись до загального поняття – «публічні закупівлі», його співвідношення з терміном «державні закупівлі», а відтак і до аналізу наукових розробок з теорії права.

Щодо державних закупівель, то в економічній і юридичній літературі існують різні погляди на визначення цього поняття. Зокрема, І. В. Влялько наголошує на тому, що державні закупівлі – це закупівля на конкурентній основі, згідно з визначеними правилами та умовами, товарів, робіт і послуг за державні кошти з метою підтримки життєдіяльності держави на належному рівні [16, с. 17].

Я. Петруненко розглядає державні закупівлі з процесуальної точки зору і визначає їх як ринкову операцію, що залишає за ринком процес «прийняття рішень», максимально використовуючи перевагу конкуренції між усіма заінтересованими постачальниками товарів або послуг на ринок [60, с. 17].

Г. Пінькас під державними закупівлями розуміє систему замовлення державними органами товарів (робіт, послуг), необхідних для повноцінної реалізації програм розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають виконання визначених умов на принципах добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів для їх замовника [62, с. 57–69].

Вдалим є визначення О. Критенко, яка зазначає, що державні закупівлі – це певна, регламентована законодавством діяльність держави з придбання товарів, робіт і послуг з найбільшою ефективністю і найменшими витратами для забезпечення діяльності держави та впливу на розвиток галузей національної економіки й зміцнення соціальної політики [45, с. 25]. Тобто, науковці підкреслюють, що державні закупівлі здійснюються органами державної влади, уникаючи, при цьому, всіх інших суб’єктів, здатних бути замовниками.

Після реформування сфери публічних закупівель термін «державні закупівлі» вийшов з обігу і законодавець вживає лише термін «публічні закупівлі». Зокрема, в Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII (в редакції 2019 року) [70] закріплено поняття публічних закупівель, під яким розуміють придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом.

Узагальнені підходи науковців до трактування понять «державні закупівлі» та «публічні закупівлі» наведено в додатку А. Аналізуючи сутність даних дефініцій, варто наголосити на тому, що хоча на законодавчому рівні вони інтерпретуються як синонімічні, на нашу думку, вони не є тотожними. Крім того, в науковому колі їх протиставляють як часткове – державні закупівлі, та ціле – публічні закупівлі.

Наприклад, В. Новаковець доцільно обґрунтовує необхідність співставляти поняття державних і публічних закупівель як часткове і ціле, зокрема, визначає, що публічні закупівлі є специфічним інструментом фінансово-правового регулювання правовідносин щодо формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується у процесі реалізації публічного інтересу при придбанні товарів, робіт і послуг за публічні кошти [55, с. 15].

К. Кічік визначає державні закупівлі складовою частиною публічних закупівель, до яких також належать муніципальні закупівлі, закупівлі державних корпорацій та суб’єктів природних монополій [39, с. 13].

Погоджуючись з позицією автора, зазначимо, що сфера державних закупівель є вужчою та входить до більш масштабної сфери – публічної.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що публічні закупівлі – це регламентована законодавством процедура придбання компетентними з боку держави суб’єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю та мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції.

Доцільно зупинити увагу на ознаках публічних закупівель, які повною мірою характеризують і відокремлюють їх від суміжних понять, а також визначають особливості даної дефініції.

1. Порядок здійснення публічних закупівель чітко регламентований законодавством Україні та передбачає юридичну відповідальність за порушення вказаного порядку, тим самим охороняючи відносини у вказаній сфері.

2. Публічна закупівля здійснюється за допомогою спеціальних процедур. Законодавець регламентує чіткий перелік цих процедур, до яких віднесено спрощені закупівлі, відкриті торги, конкурентний діалог, торги з обмеженою участю, рамкові угоди і переговорні процедури закупівлі.

3. До суб’єктів, які мають повноваження здійснювати публічні закупівлі (тобто, є замовниками в даній процедурі), належать: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, органи соціального страхування, об’єднані територіальні громади, а також визначені законодавством юридичні особи.

4. Публічні закупівлі здійснюються щодо певних матеріальних ресурсів, які є предметом закупівлі та можуть бути виражені у вигляді товарів, робіт і послуг.

5. Публічні закупівлі підпорядковані певній меті, а саме – економічний розвиток нашої країни й забезпечення діяльності та потреб держави і територіальних громад. Про це, зокрема, говорить О. С. Мельников, стверджуючи, що публічні закупівлі забезпечують розвиток і функціонування стратегічних галузей економіки, охорони здоров’я, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, охорони порядку, системи національної безпеки та ін. За допомогою державних закупівель держава задовольняє свої потреби в товарах, роботах і послугах, утримує та фінансує бюджетні установи [53, с. 129-135].

Отже, можна зробити висновок про те, що функціонування нашої держави неможливе без публічних закупівель, вони є невід’ємним елементом регуляторної політики країни.

6. Публічна закупівля проводиться за завчасно проголошеними правилами та умовами. Правила публічної закупівлі – вимоги, що визначають порядок дій суб’єктів публічних закупівель відповідно до норм чинного законодавства. Умовами є конкретні обставини, які формують причину та/або створюють можливість певних дій.

Основними правилами та умовами здійснення публічних закупівель є дотримання норм Конституції України та законодавства у сфері публічних закупівель. Правила та умови здійснення публічних закупівель розкриваються через фундаментальні принципи та правові засади.

7. Дотримання основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції при здійсненні публічних закупівель є невід’ємним атрибутом ринкових відносин України.

Всі дії, які можуть бути визначені як недобросовісна конкуренція можна систематизувати на три блоки:

- неправомірне використання ділової репутації суб’єкта господарювання;

- неправомірне збирання, використання й розголошення комерційної таємниці;

- створення перешкод суб’єктам господарювання у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції.

До першого блоку відносяться: неправомірне використання позначень, неправомірне використання товару іншого виробника, копіювання зовнішнього вигляду виробу, а також порівняльна реклама.

Другий блок містить порушення з приводу: неправомірного збирання комерційної таємниці, розголошення комерційної таємниці, схилення до розголошення комерційної таємниці і неправомірного використання комерційної таємниці.

Недобросовісна конкуренція третього блоку розкривається через: дискредитацію суб’єкта господарювання, схилення його до бойкоту, підбурення постачальника до дискримінації покупця (замовника), підкуп працівника, посадової особи постачальника, підкуп працівника, посадової особи покупця (замовника), досягнення неправомірних переваг у конкуренції, а також поширення інформації, що вводить в оману [67].

З огляду на вищевказані позиції, можна стверджувати, що добросовісна конкуренція – це будь-які дії у конкуренції, які забезпечують розвиток і становлення економіки країни й не суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності, врегульовуються нормами адміністративного та господарського права.

Беручи до уваги вищеназвані ознаки публічних закупівель, можна абсолютно впевнено стверджувати, що сфера публічних закупівель є більш ширшою, ніж сфера державних закупівель і включає в себе останню. Зазначене твердження підтверджується через окреслення кола відносин, якими регулюється сфера публічних закупівель, так як вона є багатогранною та комплексною категорією.

Для розкриття сутності правовідносин у сфері публічних закупівель доцільно буде звернутися до теоретичних розробок і визначити поняття та види цих правовідносин.

У підручнику із загальної теорії держави і права за редакцією М. В. Цвіка, О. В. Петришина міститься визначення правовідносин як суспільних відносин, які є юридичним вираженням фактичних суспільних відносин, де одна сторона на основі правових норм вимагає від іншої сторони виконання певних дій або утримання від них, а інша сторона повинна виконати ці вимоги, що охороняються державою [32, с. 335].

Варто наголосити на тому, що більшість авторів і науковців не виходять за рамки позитивістського підходу та розглядають правовідносини як врегульовані нормами права суспільні відносини, що охороняються державою. Тобто, акцент робиться на тому, що ці відносини врегульовані правом, а точніше нормами (правилами поведінки), які мають відповідне нормативне (законодавче) закріплення, тому в науковому обігу поряд з поняттям «правовідносини» має місце поняття «законовідносини».

У сучасній теорії права усталилася думка про систему права і систему законодавства як елементи правової системи, які співвідносяться між собою як зміст і форма [64, с. 5].

Протилежні висновки розглядаються в дослідженнях Ю. Г. Ткаченко, яка взагалі стверджувала, що не існує правових у власному значенні відносин, а є лише правовий спосіб регулювання суспільних відносин. Тобто, відносини, які піддаються регулюванню з боку права, можна з функціональної точки зору назвати правовими, але при цьому слід зрозуміти, що регулювання не змінює характеру відносин, тобто вони залишаються або економічними, або політичними, або духовними...» [84, с. 84].

Вказана позиція має місце на існування, але погодитися з нею повністю не можна, оскільки правовідносини, поряд з економічними, політичними та іншими відносинами, справедливо займають своє місце в системі суспільних відносин.

Повертаючись до питання відносин у сфері публічних закупівель, зазначимо, що аналіз законодавчої бази дозволив виокремити три основні класифікації правовідносин, що виникають у сфері публічних закупівель, які: по-перше, підтверджують тезис про те, що державна закупівля є складовою системи публічних закупівель: по-друге, визначають порядок здійснення цих закупівель; по-третє, демонструють чітку регламентацію відносин, які врегульовані нормами різних галузей права; по-четверте, є об’єктом правової охорони загалом та адміністративно-правової охорони зокрема.

1. Залежно від ініціативності органів, уповноважених проводити публічні закупівлі, виділяють такі види правовідносин:

1) правовідносини, ініційовані органами державної влади;

2) відносини, ініційовані органами місцевого самоврядування;

3) відносини, ініційовані органами соціального страхування, створені відповідно до законодавства;

4) відносини, ініційовані юридичними особами, які згідно із законодавством України мають відповідні повноваження.

Вказана класифікація з теоретичної позиції дає можливість згрупувати правовідносини залежно від суб’єкта, який їх ініціює, що в подальшому вплине на визначення суб’єктного складу, який розпочинає проведення публічної закупівлі (замовника), учасників зазначеної тендерної пропозиції, які наділені правом її оскарження.

2. Залежно від етапів здійснення публічних закупівель виокремлюють:

1) правовідносини з приводу реалізації права бути суб’єктом публічних закупівель;

2) правовідносини під час здійснення процедури публічних закупівель;

3) правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в адміністративному порядку;

4) правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в судовому порядку.

3. Наступною є класифікація відносин у сфері публічних закупівель залежно від галузевої приналежності. Виділяють:

- адміністративні правовідносини у сфері публічних закупівель;

- господарсько-договірні правовідносини у сфері публічних закупівель;

- екологічні відносини у сфері публічних закупівель;

- кримінальні відносини у сфері публічних закупівель.

Адміністративні, господарсько-договірні та екологічні правовідносини пронизують собою дві перші класифікації та є комплексними, взаємопов’язаними та взаємодоповнюючими. Останній вид відносин виникає лише при порушенні норм законодавства у сфері публічних закупівель, відкриття кримінального провадження по справі та притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

Зупинимося більш детально на правовій характеристиці правовідносин у сфері публічних закупівель, які розподіляються залежно від галузевої належності.

Щодо предмета дослідження, відносини у сфері публічних закупівель розглядаються з позиції їх належності до галузі економіки, у межах якої буде характеризуватися їх адміністративно-правова складова.

Адміністративні відносини виступають одним із важливих та істотних елементів в адміністративному праві та при здійсненні публічних закупівель. Вони є складним, багатоаспектним явищем, яке досліджувалось багатьма науковцями.

Стосовно адміністративно-правових відносин, В. Б. Авер’янов зазначає, що адміністративне право у правовідносинах існує, діє і живе [1].

Б. М. Габрічідзе вважає, що предмет адміністративного права – це сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації і діяльності виконавчої влади [18, с. 26].

Більш детально розкриває подібну позицію Д. М. Бахрах. Він зазначає, що предметом адміністративного права є відносини, що виникають при організації виконавчо-розпорядчих органів і в процесі їх адміністративної діяльності, при здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності керівниками інших державних і муніципальних органів, а також в ході реалізації адміністративної влади суддями і громадськими організаціями [9, с. 1-2].

Відомо, що адміністративні відносини є одним із видів правовідносин, які, своєю чергою, належать до суспільних відносин. Зокрема, Ю. М. Козлов зазначає, що будь-які суспільні відносини під регулюючим впливом відповідних правових норм набувають правової форми – тобто стають адміністративно-правовими відносинами. Сторони таких відносин є носіями взаємних обов’язків і прав, а їх зв’язки – правовими. Це досягається тим, що саме правова норма встановлює обов’язки і права, визначає відповідальність за їх невиконання чи порушення прав однієї із сторін [42, с. 45].

Теорією адміністративного права адміністративно-правові відносини визначено як урегульовані нормами права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб’єкти) взаємозв’язані й взаємодіють шляхом здійснення суб’єктивних прав і обов’язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами. Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що однією із сторін завжди є носій юридично-владних повноважень щодо інших суб’єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми [1, с. 172].

О. І. Харитонова у дисертаційному дослідженні вказує, що визначальна риса адміністративно-правових відносин полягає в тому, що вони складаються переважно в особливій сфері державного і громадського життя – у сфері державного управління (керування). Також адміністративно-правові відносини характеризуються особливостями суб’єктного складу, оскільки завжди однією із сторін є офіційний чи уповноважений суб’єкт виконавчої влади (у широкому змісті державного управління) [86, с. 62].

В даному контексті варто зазначити, що ключовими суб’єктами, наділеними владними (управлінськими) повноваженнями у сфері публічних закупівель, є Міністерство розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства, у сфері контролю за публічними закупівлями – Державна аудиторська служба, а у сфері оскарження рішень – Антимонопольний комітет України.

Функції Міністерства розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства у цій сфері можна згрупувати за чотирма основними напрямами:

- нормотворчі, зокрема, розроблення та затвердження у межах компетенції нормативно-правових актів, необхідних для виконання закону [70], участь в опрацюванні та узгодженні проектів актів інших органів виконавчої влади та суб’єктів законодавчої ініціативи, підготовка висновків до прийнятих парламентом законів щодо їх підписання/ветування Президентом України тощо;

- аналітичні, у тому числі ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель, підготовка та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічних звітів про стан закупівель, вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду з питань закупівель;

- організаційні − забезпечення функціонування безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель, організація нарад і семінарів з питань закупівель; розроблення примірних навчальних програм з питань організації та здійснення закупівель;

- представницькі та консультаційно-методологічні, зокрема, взаємодія з громадськістю, надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу, міжнародне співробітництво у сфері закупівель, надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель; інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель]; співробітництво з органами контролю і правоохоронними органами.

Контроль у сфері публічних закупівель здійснюють Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України та Державна аудиторська служба України.

Державна аудиторська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Отже, враховуючи управлінсько-контрольні особливості діяльності органів державної влади, стає очевидним, що відносини, які виникають при здійсненні цієї діяльності є контрольно-управлінськими, тобто адміністративними, які, своєю чергою, є об’єктом адміністративно-правової охорони.

У зв’язку з цим, адміністративно-правові відносини у сфері публічних закупівель можна визначити як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини сервісного, управлінського, юрисдикційного та контрольно-наглядового спрямування, які виникають у процесі діяльності органів публічної влади, пов’язаної з процесами підготовки, проведення та оскарження закупівельних процедур, що виражаються у вигляді державного регулювання та контролю у цій сфері й передбачають планування закупівель, визначення державних інтересів при прийнятті рішень і здійснення всіх інших процедур, необхідних для ефективного функціонування країни та підвищення економічного розвитку.

Наступний вид правовідносин, які виникають при здійсненні державних закупівель, – це господарсько-договірні відносини. Ці відносини є фундаментальними у сфері публічних закупівель. Адже саме в процесі їх реалізації відбувається здійснення процедури закупівель. При укладенні договору закупівлі, ці відносини завжди виникають між сторонами.

Господарсько-правові відносини є взаємопов’язаними з адміністративно- правовими і тому можна стверджувати про взаємозв’язок цих правовідносин.

Не можна не погодитись з поглядами науковців, які наголошують, що адміністративно-правові відносини «пронизують» інші сфери та регулюють буквально всі галузі, які тим чи іншим чином пов’язані з управлінськими функціями держави.

З цього приводу доречно зазначає В. К. Колпаков. Він стверджує, що спостерігається «проникнення» адміністративного права в сферу інших правових галузей. В основі такого явища лежить фактична наявність управлінських відносин у предметі тієї чи іншої галузі права. Адміністративне право з урахуванням специфічних особливостей державно-управлінської діяльності як правової форми реалізації виконавчої влади охоплює своїм регулятивним впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу [2, с. 92-93].

У результаті такого «проникнення» необхідним виявляється розмежування адміністративно-правових і господарсько-правових відносин на основі доктринальних положень теорій адміністративного права й господарського права.

Враховуючи особливості поняття та змісту адміністративно-правових відносин, які були розглянуті вище, важливим є огляд ознак господарсько-правових відносин.

В. С. Щербина виділяє такі ознаки господарських правовідносин:

1) вони полягають у виробництві продукції, виконанні робіт, наданні послуг не для власних потреб виробника, а для задоволення потреб інших осіб;

2) виконуються на професійних засадах;

3) результати діяльності мають вартісний характер;

4) ця діяльність поєднує як приватні інтереси виробника, так і публічні інтереси [89, с. 7].

Вказані ознаки правовідносин відповідають особливостям господарсько-договірних відносин у сфері публічних закупівель, але необхідно додати ще кілька ознак, які характеризують саме специфіку господарсько-правових відносин у вказаній сфері: по-перше, вказані відносини мають договірний характер, тобто, виникають на основі договору між замовником – з одного боку, та переможцем (особою, яка зобов’язується надати послуги, виготовити продукцію, передати право власності на товари тощо), − з іншого; по-друге, передбачає наявність необхідних процедурних закупівель. Ці процеси з’являються при виникненні адміністративно-правових відносин, однак, вони є прямопов’язаними та «злиті» з господарсько-договірними.

Отже, враховуючи викладене, можна стверджувати, що господарсько-договірні відносини у сфері публічних закупівель – це відносини, які виникають в результаті укладення договору про закупівлю між замовником і переможцем за результатами процедури закупівлі та передбачають надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари.

Отже, враховуючи викладене, можна зробити висновок, що правовідносини у сфері публічних закупівель є багатоаспектним поняттям і визначаються як відносини між замовником та виробником з приводу надання, виготовлення чи створення конкретних матеріальних ресурсів у вигляді товарів, робіт та/або послуг, які регулюють порядок здійснення процедури закупівлі та оформлені відповідно до чинного законодавства.

Сфера публічних закупівель, як і будь-яка інша, потребує належної правової охорони, проте, аналізуючи законодавство цієї сфери та наукові положення, ми дійшли висновку, що правова охорона публічних закупівель не визначена належним чином, хоча проблеми її охорони завжди були і залишаються актуальними.

Не дивлячись на те, що в межах реформування були здійснені заходи у різних напрямах щодо забезпечення охоронності та функціональності публічних закупівель, правова охорона надалі потребує вдосконалення і уточнення.

Правова охорона сфери публічних закупівель передбачає оберігання та захист суспільних відносин, які виникають під час здійснення публічних закупівель. Однак, враховуючи великий спектр вказаних правовідносин, необхідно здійснити певне їх розмежування.

Так як поняття «правова охорона» є галузевою категорією, тому її варто визначати саме з основних позицій таких галузей. Зокрема, вважаємо за доцільне виокремити такі види правової охорони у сфері публічних закупівель: конституційно-правова, адміністративно-правова, господарсько-правова, цивільно-правова, кримінально-правова та міжнародно-правова охорона.

Зупинимося детальніше на кожному з видів:

– конституційно-правова охорона. Вказаний вид повністю базується на нормах Конституції, в якій, зокрема, ст. 42 визначено, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [44].

Не дивлячись на таке загальне та оглядове закріплення і приналежність до сфери публічних закупівель зазначеної норми, її значення є доволі важливим. Це підтверджується рядом моментів.

По-перше, варто зазначити, що вказана норма є нормою прямої дії (як і всі інші норми Основного Закону), а тому вона повинна обов’язково виконуватись усіма суб’єктами суспільних відносин, в тому числі й у відносинах у сфері публічних закупівель.

По-друге, вказана норма є основоположною для подальшої розробки законодавчої бази у вказаній сфери. Тобто, Верховна Рада України, при здійсненні своєї законодавчої діяльності (законотворчість) у сфері публічних закупівель повинна дотримуватись вказаної норми та видавати закони, які б не суперечили їй, а також всім іншим нормам Конституції. Те саме стосується і розробки підзаконних нормативно-правових актів (підзаконна правотворчість).

По-третє, Конституція сприяє розвитку підприємницької діяльності, забезпечуючи захист конкуренції, саме тому публічні закупівлі здійснюються у формі тендерів (торгів);

– адміністративно-правова охорона. На нашу думку, за обсягом саме цей вид правової охорони є найбільшим, адже враховує не лише випадки порушення законодавства і застосування норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, а й охорону відносин, пов’язаних з державним управлінням, і тому адміністративно-правову охорону можна визначити складовою державного управління. Це підтверджується, як мінімум, тим, що:

по-перше, фундаментом охорони у сфері публічних закупівель є адміністративно-правові норми, які є однією з категорій найбільшої галузі публічного права, а саме адміністративного; по-друге, учасниками правовідносин, з одного боку, завжди є публічний орган, діяльність якого (завдання, функції, компетенція, повноваження тощо) визначається нормами адміністративного права.

Ключовим суб’єктом у сфері адміністративно-правової охорони при розгляді скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель виступає АМКУ.

Відносини, які при цьому підпадають під адміністративно-правову охорону, виникають між, з одного боку, – спеціальним органом Антимонопольного комітету, уповноваженим розглядати скарги процедури закупівель – Адміністративною колегією, з іншого, – учасниками процедури закупівель, з якими не було укладено догорів про закупівлю.

Підставою виникнення вказаних правовідносин є прийняття до розгляду Адміністративною колегією скарги. Оскаржуватись, зокрема, може: процедура закупівлі товарів або послуг і процедура закупівлі робіт. Крім того, скарги можуть стосуватися: тендерної документації та/або прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, що відбулися до закінчення строку, прийнятих рішень, дії чи бездіяльності замовника, які відбулися після оцінки пропозицій учасників, прийнятих рішень, дій чи бездіяльності замовника, які відбулися після розгляду тендерних пропозицій на відповідність технічним вимогам, визначеним у тендерній документації, та визначення відповідності учасників кваліфікаційним критеріям [70].

Тобто, відповідні моменти можуть бути оскаржені в адміністративному порядку. А от скарги учасників, з якими було укладено договір про закупівлю, розглядаються лише судами. З цього випливає, що відносини, які виникають між учасником-переможцем і замовником, не є об’єктом адміністративно-правової охорони, а трансформуються в об’єкт господарсько-правової охорони та пов’язані з судовим розглядом справ. Однак, судовий розгляд справ також може виступати об’єктом адміністративно-правової охорони у випадках: по-перше, коли рішення, яке виніс АМКУ, буде оскаржено в порядку адміністративного судочинства; по-друге, коли особу буде притягнуто до адміністративної відповідальності.

Тут варто зазначити, що протоколи про адміністративне правопорушення за ст. 164-14 КУпАП мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державного фінансового контролю та Рахункової палати (ст. 255 КУпАП) [41].

Крім того, справи про адміністративні правопорушення за ст. 164-14 КУпАП розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (ст. 221 КУпАП). Загальний порядок розгляду справ адміністративного судочинства врегульований Кодексом адміністративного судочинства України.

Тому, можна зробити висновок, що під адміністративно-правовою охороною публічних закупівель можна розуміти діяльність органів публічної влади, що регулюється нормами адміністративного права та спрямована на відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які були порушені під час процедури публічних закупівель, а також вжиття заходів, необхідних для усунення цих порушень як із застосуванням заходів адміністративного примусу та притягненням винних до адміністративної відповідальності, так і без них; – господарсько-правова охорона. Передусім передбачає належне виконання договорів про закупівлю. Основним нормативним джерелом виступає Господарський кодекс України, а при судовому розгляді справ, що стосуються публічних закупівель – Господарський процесуальний кодекс (далі − ГПК України), які визначають порядок процедури оскарження публічних закупівель.

Необхідно враховувати, що Господарським кодексом України врегульовано діяльність суб’єктів, уповноважених ініціювати публічні закупівлі (наприклад, державні підприємства), тому господарсько-правова охорона виникає не лише після укладення договору між замовником і переможцем тендеру, а й до цього та «покриває» собою весь процес здійснення публічних закупівель; – цивільно-правова охорона.

На жаль, сфера публічних закупівель безпосередньо не врегульована нормами цивільного права належним чином. Цивільний кодекс України не містить норм, які б регламентували діяльність у вказаній сфері. Проте норми цивільного права можуть застосовуватись у випадках відшкодування шкоди особою, яка здійснила порушення правових норм, в результаті чого державі, підприємству, установі чи організації, що контролюється, були завдані збитки (шкода). Виявлення вказаних збитків відповідно до ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 16.10.2012 № 5463-VI покладено на орган державного фінансового контролю, тобто Державну аудиторську службу України, яка уповноважена визначати розмір збитків у встановленому законодавством порядку. Однак, на законодавчому рівні ще не затверджена процедура визначення наявності матеріальних збитків в процесі здійснення державних (публічних) закупівель. Тому при дослідженні питання наявності матеріальної шкоди (збитків) Державна аудиторська служба України керується загальними положеннями Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, а також наказом Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України.

– кримінально-правова охорона. Даний вид охорони регламентується нормами Кримінального кодексу України (далі − КК України), який визначає ряд злочинів у сфері публічних закупівель. Проте, варто наголосити на тому, що спеціальних статей, які б передбачали кримінальну відповідальність за порушення процедур проведення публічних закупівель, у КК України немає.

Однак, якщо контролюючий орган доведе наявність в діях членів тендерного комітету замовника, уповноваженої особи (осіб), членів органу оскарження, службових (посадових) осіб Уповноваженого органу, службових (посадових) осіб органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, ознак злочину, то такі посадові особи будуть нести відповідальність за вчинення злочинів у сфері службової діяльності, тобто так званих службових злочинів, склад яких передбачений розділом XVII Кримінального кодексу України. До них, зокрема, належать, зловживання владою або службовим становищем, службове підроблення та службова недбалість.

Кримінальна відповідальність у сфері публічних закупівель настає і при вчиненні злочинів, які стосуються неправомірної вигоди.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що публічні закупівлі є однією з форм діяльності держави у межах регуляторної політики та забезпечує соціально-економічний розвиток і добробут країни.

Аналіз нормативної бази та наукових розробок допоміг вивести власне бачення поняття «публічних закупівель», під якими розуміють регламентовану законодавством процедуру придбання компетентними з боку держави суб’єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю й мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції.

Сфера публічних закупівель є об’єктом адміністративно-правової охорони, саме тому вважаємо, що адміністративно-правова охорона публічних закупівель – це діяльність органів публічної влади, підпорядкована адміністративно-правовим нормам і спрямована на відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які були порушені під час процедури публічних закупівель, а також вжиття заходів, необхідних для усунення цих порушень як із застосуванням заходів адміністративного примусу та притягненням винних до адміністративної відповідальності, так і без них.

**1.2. Правові засади здійснення публічних закупівель**

Важливим компонентом функціонування системи публічних закупівель є належне правове регулювання. На сьогодні процедура здійснення публічних закупівель в Україні регламентується значною кількістю законодавчих і підзаконних актів, до яких систематично вносяться зміни та доповнення спрямовані на їх узгодження з європейськими положеннями й стандартами.

«Разом з тим нестабільність правового регулювання у досліджуваній сфері призводить до неоднозначного тлумачення принципів і правил здійснення публічних закупівель, неефективного правозастосування. У зв’язку з цим ключовим напрямом правової реформи публічних закупівель стало забезпечення прогнозованості та стабільності нормативно-правової бази на основі гармонізації національного законодавства з правилами ЄС, адаптації ключових концепцій, понять і приведення процедур закупівлі у відповідність із міжнародними стандартами» [11].

Поділяємо думку Беньковського С. Ю., який зазначає: «Усе зазначене дає підстави сформулювати основну мету приведення правового урегулювання у сфері публічних закупівель до законодавства ЄС, яка спрямована на поетапний розвиток цілісної та стійкої системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжної й прозорої нормативно-правової бази та ефективної інституційної інфраструктури у сфері державних закупівель, сприяння розвитку транскордонної конкуренції в межах внутрішнього ринку ЄС, а також удосконалення підзвітності та професійної етики органів державної влади у сфері державних закупівель, розвитку системи державної допомоги в Україні» [11, с. 5].

До нормативно-правових актів, які регламентують процедуру здійснення державних закупівель, слід віднести:

1. Конституцію України як основне джерело в ієрархічній структурі нормативно-правових актів, що визначає ключові засади, на яких повинен базуватися процес здійснення публічних закупівель і перелік окремих прав людини, які реалізуються у процесі здійснення окремих процедур закупівлі, як приклад: «право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40); право користуватися об’єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону (ст. 41); право на підприємницьку діяльність; захист від конкуренції у підприємницькій діяльності; заборона зловживання монопольним становищем на ринку; неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція (ст. 42); право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55)» [44].

Зазначені положення Конституції України стали фундаментом для визначення спеціальних принципів, на підставі яких здійснюються процедури публічних закупівель і визначається відповідна процедура оскарження.

2. Міжнародні нормативно-правові акти відіграють вагоме значення в контексті адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу. «Обравши вектор розвитку європейської держави, перед Україною постала низка ключових зобов’язань, серед яких пріоритетне місце відіграло узгодження процедур публічних закупівель з директивами ЄС. Основне призначення Директив ЄС спрямоване на координацію процедур закупівель в усіх сферах закупівель за державні кошти шляхом: єдиної участі усіх держав-членів у проведенні публічних закупівель в межах всього ЄС; заборони технічних специфікацій, спрямованих на дискримінацію потенційних іноземних учасників торгів; узгодження понятійного апарату та термінології; впровадження та використання технічних стандартів ЄС; застосування гнучкого режиму здійснення процедур в окремих сферах господарювання; застосування об’єктивних критеріїв під час процедури торгів і визначення переможця; швидкого розгляду скарг; впровадження оновленого переліку здійснення процедур публічних закупівель; впровадження електронних засобів комунікації» [73, с. 8-15].

Впроваджуючи реформені зміни у досліджуваному напрямі, європейське законодавство постійно оновлюється, про що свідчить прийняття численних змін і скасування окремих Директив з питань публічних закупівель з 1985 року до сьогодні, а саме за цей проміжок часу були прийняті: Директива 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014 про надання концесійних контрактів; Директива 2014/55/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16.04.2014 про електронне інвойсування при здійсненні державних закупівель, Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014 щодо здійснення закупівель підприємствами, що працюють в сфері водо-, енергопостачання, транспорту та телекомунікацій, та про визнання недійсною Директиви 2004/17/ЄC, Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014 щодо здійснення державних закупівель і про визнання недійсною Директиви 2004/18/ЄC, Офіційний Вісник L 94 від 28.03.2014, Директива 2007/66/ЄC Європейського Парламенту та Ради від 11.12.2007, що вносить зміни до Директив Ради ЄС 89/665/ЄEC та 92/13/ЄEC стосовно поліпшення ефективності процедур оскарження закупівель, Офіційний вісник ЄС L 335 від 20.12.2007 [59] та ін.

Зазначеними міжнародними нормативно-правовими актами було урегульовано: впровадження оновленої процедури та спеціальних правил здійснення публічних закупівель; введення електронної системи закупівель; розширення підстав виключення суб’єктів із процедури закупівель за окремі порушення; визначення пріоритету міжнародним та європейським стандартам в тендерній документації.

Окремі нововведення стосувалися оскарження процедур державних закупівель, які були визначені в межах положень Директиви стосовно оскарження процедури закупівель (Директиви 89/665/ЄEC та 92/13/ЄC зі змінами, внесеними Директивою 2007/66/ЄС), які полягали в: наданні права кожному суб’єкту, який має законний інтерес подати скаргу на рішення, дії або бездіяльність замовників під час процедури державних закупівель; передбачені процедури остаточного оскарження рішення органу оскарження в судовому порядку; наявності періоду мораторію − часового проміжку, який має пройти між присудженням контракту переможцю та укладенням договору; наділенні органу оскарження значним обсягом повноважень в частині накладення стягнень на порушника процедури проведення публічних закупівель, призупинення діючих процедур закупівель, скасування рішень і визнання договору нікчемним тощо [73, с. 20].

Розгляд скарги базувався на основі закладених принципів (прозорості, швидкості, простоти) позасудового розгляду скарги.

Поряд з цим необхідно зупинитися на ключових положеннях Директиви Ради «Про узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів про закупівлю товарів та робіт за державні кошти» [23, 24].

Зазначена Директива спрямована на збільшення обсягу гарантій прозорості та запобігання дискримінації, а також доступ кожного суб’єкта до ефективних і швидкодіючих засобів правового захисту у випадку порушення законодавства у сфері публічних закупівель. З цією метою в межах Директиви визначаються базові міжнародні стандарти діяльності компетентних органів щодо забезпечення дотримання процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення.

Основними стандартами діяльності компетентних органів публічної адміністрації є:

1) національні органи публічної адміністрації зобов’язані вжити усіх необхідних заходів для забезпечення можливості ефективного та якнайшвидшого оскарження рішень, ухвалених замовниками в ході процедури присудження договорів, якщо зазначеними рішеннями порушуються норми законодавства у сфері публічних закупівель;

2) національні органи публічної адміністрації зобов’язані запобігати дискримінації поміж суб’єктами господарювання, навіть якщо вона виникла у результаті розбіжностей міжнародних і національних стандартів;

3) національні органи публічної адміністрації зобов’язані забезпечити доступ до процедур оскарження за чітко визначеними правилами;

4) національні органи публічної адміністрації зобов’язані визначити перелік належних засобів зв’язку, які можуть використовуватись для подання скарги;

5) національні органи публічної адміністрації зобов’язані вживати тимчасових заходів, з винесенням тимчасових рішень, для виправлення заявленого порушення або запобігання подальшій шкоді інтересам зацікавлених осіб;

6) національні органи публічної адміністрації зобов’язані забезпечити призупинення замовником процедури укладення договору до моменту ухвалення органом оскарження рішення про застосування тимчасових заходів або розгляд скарги по суті;

7) національні органи публічної адміністрації зобов’язані забезпечити достатній період часу для належного оскарження рішень замовників про присудження договорів;

8) національні органи публічної адміністрації зобов’язані забезпечити можливість визнання договору нікчемним органом оскарження, не підпорядкованим замовнику;

9) національні органи публічної адміністрації зобов’язані, у випадку виявлення порушення здійснення процедури публічних закупівель європейським співтовариством, вжити заходів усунення порушення з наданням мотивованого пояснення або повідомлення;

10) національні органи публічної адміністрації зобов’язані надавати інформацію про здійснення процедур оскарження, подавати звіти з текстами усіх рішень із їх обґрунтуваннями, що були ухвалені органами оскарження на національному рівні до Комісії та Дорадчого комітету з питань договорів про закупівлі за державні кошти;

11) національні органи публічної адміністрації зобов’язані повідомляти Комісії зміст основних законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які затверджуються на національному рівні у сфері публічних закупівель.

З метою реалізації наведених вище зобов’язань компетентні органи оскарження наділяються низкою примусових і забезпечуючих повноважень. Насамперед, національні органи публічної адміністрації (орган оскарження) мають право:

1) зупиняти або забезпечувати призупинення процедури присудження договору або виконання рішення, ухваленого замовником;

2) скасовувати або забезпечувати скасування незаконно ухвалених рішень, документації пов’язаної з процедурами публічних закупівель;

3) враховувати можливі наслідки застосування тимчасових заходів примусового характеру для всіх зацікавлених сторін;

4) застосовувати основні (визнання договору нікчемним, призупинення торгів) та альтернативні (накладення штрафу, скорочення терміну дії договору) санкції до порушників процедури публічних закупівель.

Поряд з цим необхідно зазначити, що «накладаючи основні чи альтернативні санкції, орган оскарження повинен керуватися загальними правилами накладання стягнення, суть яких полягає в реалізації найважливіших принципів юридичної відповідальності, а саме її законності та індивідуальності» [41, с. 49].

У зв’язку з цим повинні бути враховані положення нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель та індивідуалізований підхід до суб’єкта порушення процедури закупівель. Останнє спрямоване на аналіз характеру вчиненого порушення процедури публічних закупівель, особу порушника, форму вини, вартість отриманих збитків, положення договору, які можуть залишитися чинними, тощо.

З метою реалізації права на оскарження процедури закупівель в межах Директиви визначений також перелік прав та обов’язків суб’єктів господарювання, які беруть учать у процедурі публічних закупівель, а саме право:

1) повідомити замовнику про заявлене порушення і про свій намір вимагати його оскарження, за умови, що це не призведе до порушення періоду мораторію на укладення договору;

2) подати скаргу до уповноважених суб’єктів;

3) ініціювати призупинення торгів у зв’язку з порушеннями їх проведення;

4) вимагати відшкодування збитків внаслідок порушення своїх прав тощо.

Таким чином суб’єкти господарювання реалізовують своє право на оскарження процедури публічних закупівель і відновлення своїх порушених прав в процесі участі у процедурах публічних закупівель.

Враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що аналіз судової практики у досліджуваному напрямі вказує на те, що в межах Директиви визначаються загальні положення оскарження процедур публічних закупівель, які деталізуються та певним чином коригуються в межах національного законодавства та сформованого часом прецедентного права кожної країни з урахуванням специфіки та структури судової системи.

Таким чином, урегулювання процедури розгляду скарг у сфері публічних закупівель здійснюється на основі міжнародних нормативно-правових актів, базових конституційних положень і прецедентного права європейської країни.

3. Законодавчі правові акти. Серед законодавчих актів, які регламентують реалізацію та захист процедури публічних закупівель, слід виокремити наступні критерії їх класифікації:

а) що регламентують реалізацію процедури публічних закупівель, Закони України «Про публічні закупівлі» [70], «Про електронні документи та електронний документообіг» 22.05.2003 № 851-IV [66];

б) що розподілені за сферами господарської діяльності, в яких здійснюються публічні закупівлі, Закони України «Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», «Про банки і банківську діяльність», «Про наукову і науково-технічну діяльність»;

в) що регламентують діяльність суб’єктів господарювання та замовників процедури публічних закупівель: Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України;

г) що регламентують використання публічних коштів: Бюджетний кодекс України, Закони України «Про відкритість використання публічних коштів»;

д) що регламентують реалізацію процедури оскарження публічних закупівель у:

а) позасудовому порядку (Закони України: «Про публічні закупівлі», «Про звернення громадян»);

б) судовому порядку (Кодекс адміністративного судочинства України, Господарсько-процесуальний кодекс України);

е) що регламентують діяльність уповноважених органів оскарження: Закони України «Про Антимонопольний комітет України»; «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про захист економічної конкуренції»;

є) що регламентують організацію діяльності органів публічної влади у сфері контролю публічних закупівель, а саме Закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про Рахункову палату» та ін.

ж) що регламентують порядок здійснення громадського контролю у сфері публічних закупівель, а саме Закони України «Про громадські об’єднання», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації»;

з) що регламентують порядок притягнення учасників правовідносин у сфері публічних закупівель до адміністративної відповідальності: Кодекс України про адміністративні правопорушення в Україні.

Аналізуючи перелічені вище нормативно-правові акти, слід зазначити, що ключове місце серед них відводиться Закону України «Про публічні закупівлі» [70], яким установлюються правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.

В межах зазначеного Закону реалізовано європейський підхід до забезпечення процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення. З цією метою в новоприйнятий Закон було внесено численні зміни, які узгоджували його з ключовими положення європейського законодавства. Так, було визначено ключові поняття: «публічна закупівля», «електронна система закупівель», «орган оскарження», «суб’єкт оскарження в органі оскарження», «уповноважений орган».

Зазначеним законодавчим актом було впроваджено процедуру електронних закупівель, визначено принципи здійснення публічних закупівель, окреслено основні функції органу оскарження, переглянуто повноваження щодо здійснення контролю у сфері публічних закупівель уповноваженими суб’єктами публічної адміністрації, впроваджено положення Директив ЄС щодо засобів правового захисту процедури публічних закупівель, врегульовано порядок оскарження процедури закупівлі, визначено вимоги до скарги та врегульовано строки подання скарг щодо процедури закупівлі та рішень замовників тощо.

Пріоритетною позицією зазначеного законодавчого акта стало урегулювання процедури оскарження публічних закупівель. В результаті чого ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» було визначено наступні особливості порядку оскарження процедури публічних закупівель, до яких можна віднести:

1) скарга на оскарження процедури закупівель подається суб’єктом оскарження до органу оскарження виключно у формі електронного документа через електронну систему закупівель;

2) скарга реєструється системою та автоматично оприлюднюється на веб-порталі www.prozorro.gov.ua., що відображається в її реєстраційній карті;

3) скарга має чітко визначені реквізити та обов’язковий перелік документів, які повинні до неї додаватися, що підтверджують порушення процедури закупівлі або неправомірність рішень, дій або бездіяльності замовника;

4) скарга має платний характер, що повинно бути підтверджено документом про здійснення оплати за подання скарги до органу оскарження;

5) визначається суб’єкт розгляду скарги залежно від виду публічної закупки (допорогові, надпорогові);

6) визначаються чіткі строки подачі та процедури розгляду скарги органом оскарження;

7) визначаються підстави залишення скарги без розгляду;

8) після внесення до реєстру скарг скарга з супровідними документами надсилається органу оскарження та замовнику;

9) в період розгляду скарги передбачено призупинення процедури закупівлі;

10) за розглядом скарги орган оскарження приймає відповідне рішення, яке відображається на офіційному сайті та може бути оскаржене суб’єктом оскарження;

11) скарга щодо укладення договорів про закупівлю розглядається в судовому порядку.

Аналізуючи зазначені положення процедури оскарження публічних закупівель, слід виокремити низку недоліків, які мають суттєве значення у реалізації права громадян на звернення, відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення:

1) право на подачу скарги на рішення, дії чи бездіяльність замовника публічної закупівлі має право суб’єкт оскарження, тобто безпосередній її учасник. Електронна система подачі скарги автоматично унеможливлює її подачу іншими суб’єктами. Фактично для широкого загалу користувачів і громадських спостерігачів при виявленні ними порушень процедури закупівель є неможливим реалізувати своє право на звернення шляхом подачі скарги.

Зазначені моменти потребують свого відповідного законодавчого регулювання через розширення переліку суб’єктів оскарження процедури публічних закупівель, шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» з чітким визначенням переліку суб’єктів оскарження, які мають право оскаржити процедуру публічних закупівель незалежно від участі в ній;

2) платний характер подачі скарги, який полягає в тому, за подачу скарги здійснення електронна оплати державного мита за подання скарги. Таким чином, якщо суб’єкт оскарження не має відповідних коштів він не може реалізувати своє право на подачу скарги. Зазначена правова позиція призведе до суттєвого скорочення оскарження суб’єктами господарювання (малим і середнім бізнесом) процедури публічних закупівель.

3) дискусійною є також позиція законодавця стосовно «покладення на суб’єкта оскарження обов’язку обґрунтувань подачі скарги шляхом висвітлення в ній посилань на порушення процедури закупівлі або прийняті рішення, дії чи бездіяльність замовника, фактичні обставини, що це можуть підтверджувати. А також надання документів і матеріалів в електронній формі (у тому числі у вигляді pdf формату файла), що підтверджують порушення процедури закупівлі або неправомірність рішень, дій чи бездіяльності замовника, та документ про здійснення оплати за подання скарги до органу оскарження» [70].

Якщо зазначені позиції будуть неналежно обґрунтовані суб’єктом оскарження, то скарга може залишитися без розгляду. З нашої точки зору зазначені вимоги законодавця суперечать правомірності правової позиції громадянина.

Насамперед це стосується пропорційного розподілення прав та обов’язків щодо доведення правомірності правової позиції громадянина (суб’єкта оскарження) в частині розподілення між ним і органом (посадовою особою), який розглядає скаргу, а також суб’єктом (замовником публічних послуг), дії чи бездіяльність якого оскаржуються;

4) неоднозначна позиція законодавця стосовно розмежування підвідомчості справ між адміністративними та господарськими судами в частині розгляду справ у спорах відносно оскарження рішень адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Відносно вказаної категорії спорів існує певна невизначеність, зумовлена колізією законодавчих норм, зокрема, ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції», ст. ст. 2, 4 КАС та ст. 12 ГПК, відповідно до яких рішення АМКУ одночасно можуть розглядатися в господарських та адміністративних судах. Усунути зазначену розбіжність можна шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі», Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського кодексу України в частині визначення чітких меж підвідомчості справ, де предметом оскарження є рішення АМКУ.

4. Постанови Верховної Ради України, як приклад Пункт Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України». В межах зазначеної постанови визначено пріоритетні напрями, спрямовані на впровадження електронних комунікацій у сфері публічних закупівель, вдосконалити механізм здійснення державних закупівель ІКТ-продукції в рамках проектів інформатизації, вдосконалення державної тарифної політики і політики державних закупівель у сфері телекомунікацій.

5. Укази Президента України. В межах окремих підзаконних нормативно-правових актів, як приклад Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року, „Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)”», визначаються персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції), деякі з яких полягають у забороні здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг у юридичних осіб-резидентів іноземної держави державної форми власності та юридичних осіб, частка статутного капіталу яких знаходиться у власності іноземної держави, а також державних закупівель у інших суб’єктів господарювання, що здійснюють продаж товарів, робіт, послуг походженням з іноземної держави.

6. Постанови Кабінету Міністрів України. З метою приведення основних положень національного законодавства до європейських стандартів та узгодження окремих положень із Законом України «Про публічні закупівлі».

У зв’язку з цим було прийнято низку Постанов і Розпоряджень Кабінету Міністрів, а саме: «Стратегію реформування системи публічних закупівель (“дорожню карту”)» [71], «Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків».

Зазначені зміни були спрямовані на «реалізацію ключових положень реформи публічних закупівель в частині:

1) максимально можливого переведення процедур закупівель з «паперового» в «електронний» режим, що практично мінімізує можливість прямого спілкування між замовниками та учасниками в період проведення процедури;

2) посилення антикорупційного ефекту через запровадження процедури автоматичного електронного оцінювання тендерних пропозицій та електронного аукціону;

3) наближення національного законодавства до передових міжнародних практик у сфері закупівель, визнаних державами-членами ЄС» [73, с. 227].

7. Накази, розпорядження центральних органів виконавчої влади. Аналізуючи зазначені підзаконні нормативно-правові акти, слід більш детально акцентувати уваги на правотворчій діяльності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державних і публічних закупівель.

У межах своїх повноважень це Міністерство здійснює: нормативно-правове забезпечення державного регулювання у сфері державних і публічних закупівель. Ним видано низку наказів, які регулюють сферу публічних закупівель.

Поряд з правотворчістю Мінекономрозвитку, суттєве значення мають накази Державної казначейської служби України в «частині здійснення контролю за закупівлею товарів, робіт і послуг за державні кошти при здійсненні розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства» [69].

Також, вагоме значення має правотворча діяльність АМКУ як органу оскарження. В межах своїх повноважень зазначений орган публічної влади видає накази та розпорядження, попередні висновки, рекомендаційні роз’яснення, рішення про перевірку рішень адміністративної колегії територіальних відділень, рішення про концентрацію, рішення про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, рішення про надання дозволу на узгоджені дії та ін.

8. Нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначають специфіку їх діяльності у якості замовників публічних закупівель в частині визначення: голосів у вищому органі управління юридичної особи, частки у статутному капіталі суб’єкта господарювання. Поряд з цим в межах своїх повноважень: визначають централізовану закупівельну організацію, юридичну особу, яка від їх імені виступає замовником; відображають на своїй сайтах інформацію про публічні закупівлі.

8. Постанови Верховного Суду України. Особливу увагу у врегулюванні процедури оскарження рішень адміністративної колегії Антимонопольного комітету України відіграють рішення судових органів.

Поряд з цим у межах Директив ЄС йде пряме посилання на певні корективи, які вносяться до сфери публічних закупівель, сформовані в межах судової практики.

«На сьогодні, судовий прецедент як джерело права характерний для англосаксонської правової сім’ї, але вони деколи застосовуються й у країнах романо-германської правової сім’ї, серед яких є Україна» [22, с. 138].

Таким чином можна стверджувати, що в цілому сфера публічних закупівель в Україні достатньо регульована, а в останні роки вона суттєво гармонізувалася із законодавством ЄС, що є позитивним.

**1.3. Організація закупівельної діяльності у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради»**

Комунальне підприємство «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» є лікарняним закладом охорони здоров’я – комунальним унітарним некомерційним підприємством, що надає послуги третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги населенню Полтавської області в порядку та на умовах, встановлених чинним законодавством України та Статутом.

Підприємство створене на виконання рішення пленарного засідання двадцять другої сесії Полтавської обласної ради сьомого скликання від 19 жовтня 2018 року № 943. Підприємство є правонаступником усього майна, всіх майнових та немайнових прав та обов’язків  Полтавського обласного центру профілактики ВІЛ-інфекції та боротьби зі СНІДом.

Засновником КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» є  Полтавська обласна рада. Підприємство здійснює господарську некомерційну діяльність, спрямовану на досягнення соціальних та інших результатів у сфері охорони здоров’я без мети одержання прибутку.

В розумінні Закону України «Про публічні закупівлі» [70] воно є замовником.

Відповідно до законодавства України «відповідальною за організацію та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі є уповноважена особа, яка визначається або призначається замовником одним з таких способів:

1) шляхом покладення на працівника (працівників) із штатної чисельності функцій уповноваженої особи як додаткової роботи з відповідною доплатою згідно із законодавством;

2) шляхом введення до штатного розпису окремої (окремих) посади (посад), на яку буде покладено обов’язки виконання функцій уповноваженої особи (уповноважених осіб);

3) шляхом укладення трудової угоди (контракту) згідно із законодавством» [70].

З метою реалізації вимог Закону України «Про публічні закупівлі» [70] у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» у 2019 році було прийнято рішення покласти на бухгалтера із штатної чисельності функцій уповноваженої особи як додаткової роботи з відповідною доплатою. Тобто у підприємстві зараз закупівельною діяльністю займається одна особа Семенова Олена Борисівна.

До 2019 року організацією закупівельної діяльності займався тендерний комітет, до складу якого входило 3 особи. Фактично ж усією закупівельною діяльністю займався секретар тендерного комітету.

На нашу думку перехід підприємства від тендерного комітету до уповноваженої особи з публічних закупівель є позитивним. Підтвердженням цього є і дослідження фахівців Київської школи економіки «Впровадження уповноваженої особи в контексті оптимізації процесів публічних закупівель» [49], яке «виявило такі позитивні наслідки від впровадження уповноваженої особи:

1. Організації, що впровадили уповноважену особу, змогли скоротити частку невдалих процедур в середньому на 10 відсоткових пунктів (з 30% до 20%).

2. Уповноважені особи в середньому витрачають на 2 години менше при організації допорогових закупівель і на 5 годин менше при проведенні надпорогових закупівель товарів.

3. Робота з організації торгів частіше оплачується у випадку, коли впроваджено уповноважену особу (хоча у переважній більшості організацій це все ще додаткова робота, яка виконується без підвищення заробітної плати).

4. Впровадження уповноваженої особи дозволяє скоротити до мінімуму кількість осіб, залучених до процедури лише формально.

При цьому якість тендерної документації та конкретність торгів при заміні тендерного комітету уповноваженою особою щонайменше не погіршується. Все це дозволяє говорити про те, що загалом уповноважені особи працюють ефективніше за тендерні комітети» [49].

На основі інтернет-ресурсу «Калькулятор уповноважених осіб» ми розрахували рекомендовану кількість уповноважених осіб з публічних закупівель для КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» (табл. 1.1).

Як бачимо, у 2018 та 2019 роках загалом було нормальне навантаження на особу, яка займалася публічними закупівлями. Ця ситуація сприяла тому, що в цих роках не було виявлено суттєвих порушень у цій сфері. Разом з тим, починаючи з 2020 року суттєво зростає навантаження на уповноважену особу і на сьогодні спостерігається недостача людей, які б займалися публічними закупівлями у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради».

*Таблиця 1.1*

**Рекомендована кількість уповноважених осіб з публічних закупівель для КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради»**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Рік** | | **Кількість уповноважених осіб** | |
| **Осіб** | **Ставок** |
| 2018 | Фактично | 1 | 0,5 |
| Рекомендована кількість | 1 | 0,4 |
| Надлишок/нестача | - | +0,1 |
| 2019 | Фактично | 1 | 0,5 |
| Рекомендована кількість | 1 | 0,5 |
| Надлишок/нестача | - | - |
| 2020 | Фактично | 1 | 0,5 |
| Рекомендована кількість | 2 | 1,1 |
| Надлишок/нестача | -1 | - 0,6 |

*Розраховано на основі [36]*

Позитивним є те, що у підприємстві розроблено Положення про уповноважену особу (додаток Б), якого дотримуються усі працівники. Незначним недоліком Положення є те, що у ньому є посилання на посадову інструкція фахівця з публічних закупівель, яка фактично у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» відсутня. Тому, з метою удосконалення організації закупівельної діяльності на підприємстві і ліквідації виявленого недоліку ми розробили типову посадову інструкцію, яку запропонували до використання (додаток В).

На основі даних ресурсу <https://bi.prozorro.org/> наведемо основні показники, які характеризують закупівельну діяльність КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» за 2016 -2020 роки (табл. 1.2).

З табл. 1.2 можемо констатувати факт суттєвого зростання кількості закупівель у 2020 році, що пов’язано із додатковим фінансування медичної галузі під час пандемії і захворювання на Covid.

*Таблиця 1.2*

**Основні показники, які характеризують закупівельну діяльність КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» за 2016 -2020 роки**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **Роки** | | | | | **Абсолютне відхилення 2020 року від** | | | | **Відносне відхилення 2020 року від, %** | | | |
| **2016 р.** | **2017 р.** | **2018 р.** | **2019 р.** | **2020 р.** | **2016 р.** | **2017 р.** | **2018 р.** | **2019 р.** | **2016 р.** | **2017 р.** | **2018 р.** | **2019 р.** |
| 1.Кількість закупівель всього, шт, в т.ч. | 21 | 42 | 24 | 29 | 77 | 56 | 35 | 53 | 48 | У 3,6 р. | 183,33 | У 3,2 | У 2,6 р. |
| * 1. Надпорогових | 1 | 15 | 11 | 13 | 9 | 8 | -6 | -2 | -4 | У 90 р. | 60,00 | 81,82 | 69,23 |
| * 1. Допорогових | 20 | 27 | 13 | 16 | 68 | 48 | 41 | 55 | 52 | У 3,4 р. | У 2,5 р. | У 5,2 р. | У 4,2 р. |
| 2.Кількість тендерів, що не відбулися, шт | 5 | 11 | 8 | 6 | 6 | 1 | -5 | -2 | 0 | 120,00 | 54,55 | 75,00 | 100,00 |
| 3.Кількість скасованих тендерів, шт | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | -1 | 0 | 0 | 100,00 | 50,00 | 100,00 | 100,00 |
| 4.Середній відсоток економії, % | 26,26 | 10,87 | 6,5 | 7,96 | 11,16 | -15,1 | 0,29 | 4,66 | 3,2 | х | х | х | х |
| 5.Підтверджена економія, грн | 141137 | 145535 | 30660 | 171065 | 63815 | -77322 | -81720 | 33155 | -107250 | 45,21 | 43,85 | 208,14 | 37,30 |
| 6.Середня кількість учасників, осіб | 2,64 | 2,25 | 2,3 | 1,64 | 2,39 | -0,25 | 0,14 | 0,09 | 0,75 | 90,53 | 106,22 | 103,91 | 145,73 |

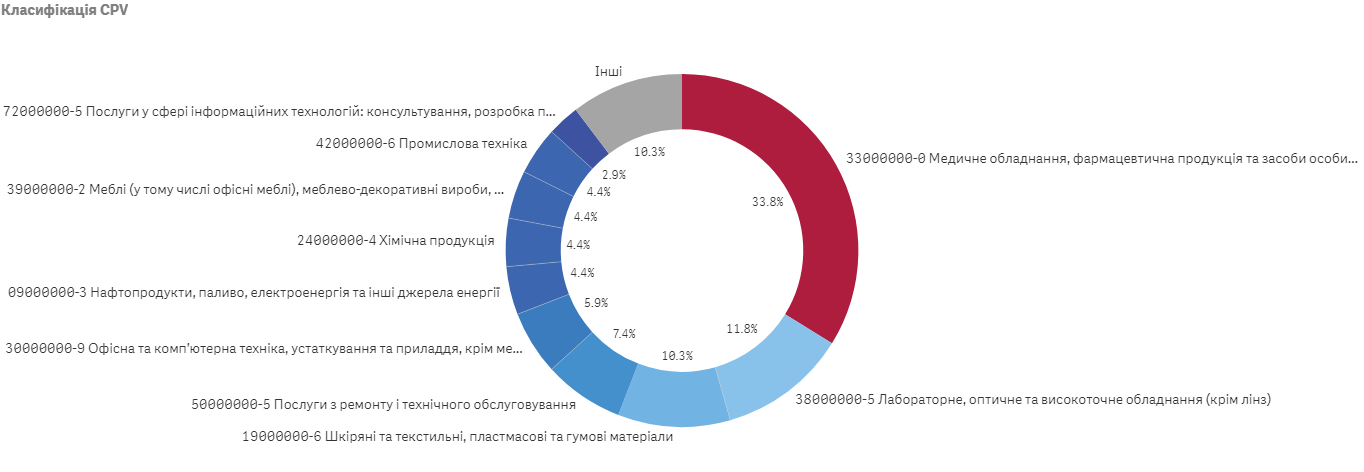
Так у 2020 році кількість закупівель збільшується на 56 закупівель (або у 3.6 рази) у порівнянні з 2016 роком, на 35 закупівель (або на 83,33%) у порівнянні з 2017 р., на 53 закупівлі (або у 3,2 рази) у порівнянні з 2018 р. та у 2,6 рази у порівнянні з 2019 роком. Найбільш суттєве зростання спостерігається по допорогових закупівлях.

Найбільше тендерів не відбулося у 2017 році, а найменше – у 2020 році, що свідчить про покращення закупівельної діяльності підприємства. При цьому кожного року скасовувалося по одному тендеру (окрім 2017 року, в якому скасовано 2 тендери).

Щодо середнього відсотку економії, то у 2020 році він становив 11,16 відсотка, що менше 2016 року на 15,1 відсотковий пункт, але більше у порівнянні з 2017, 2018 та 2019 роками на 0,29 в.п., 4,66 в.п. та на 3,2 в.п. відповідно.

Разом з тим у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» на торгах спостерігається незначна конкуренція, так як середня кількість учасників протягом 2016-2020 років становить близько 2 осіб. Найбільша конкуренція була у 2016 році – 2,64 особи, що більше, ніж у 2020 році на 0,75 осіб (табл. 1.2).

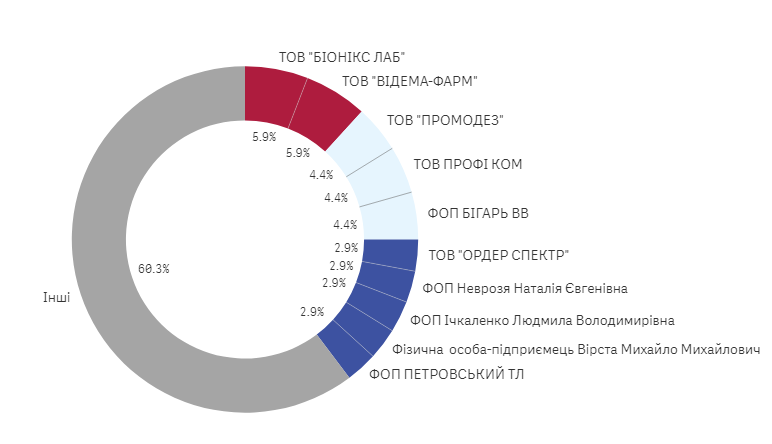
У 2020 році КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» було проведено 9 надпорогових закупівель, з яких 22,2% закупівель стосувалися медичного обладнання та фармацевтичної продукції, а 77,8% нафтопродуктів та електроенергії. При цьому основними учасниками на надпорогових торгах були ТОВ «Сервіс груп ЛТД», ТОВ «Полтаваенергозбут», ТОВ «Альбамед», ТОВ «Ерві.Ай.Груп», ТОВ «Реалдіагности», ТОВ «Медіапрайм», ФОП «Зубар Л.В.», ФОП «Лисенко О.В.» (додаток Г). По допорогових закупівлях у 2020 році найбільше придбавалося медичного обладнання, фармацевтичної продукції та засобів особистої гігієни (33,8% усіх допорогових закупівель) (рис. 1.1).



**Рис. 1.1. Структура допорогових закупівель (за предметом закупівлі), на які оголошувалися торги КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» у 2020 році**

Це пов’язано перш за все із поширенням коронавірусної інфекції в Україні та світі і залучення лікарні до лікування пацієнтів, хворих на Covid-2019. 11% усіх допорогових закупівель було спрямовано на придбання лабораторного, оптичного та високочастотного обладнання, 10,3% - на закупівлі текстильних, пластмасових та гумових матеріалів.

На рис. 2.2 наведено структуру основних учасників, які подали пропозиції на допорогові закупівлі КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» у 2020 році.



**Рис. 2.2. Структура учасників, які прийшли на допорогові закупівлі КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» у 2020 році, %**

За даними рис. 2.2 видно, що основними учасниками, які подали пропозиції на допорогові закупівлі, були ТОВ «Біонік», яке подало пропозицію на 4 тендери (або 5,9% всіх допорогових тендерів), ТОВ «Відема-фарм», яке також подало пропозицію на 4 тендери (або 5,9% всіх допорогових тендерів), на 3 тендери (або 4,4% усіх допорогових закупівель) подавали пропозиції ТОВ «Профіком», ТОВ «Бігарь ВВ» та ТОВ «Промодез», у 2 закупівлях у 2020 році брали участь ТОВ «Ордер спектр», ФОП «Неврозя Н.Є», ФОП «Ічкаленко Л.В.», ФОП «Вірста М.М.», ФОП «Петровський Т.Л.». Решта удачників брали участь в торгах лише один раз.

Загалом слід зробити висновок про те, що на підприємстві закупівельна діяльність організована на належному рівні, так як протягом аналізованого періоду на КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» не було подано жодної скарги, не проводився моніторинг закупівель і не було притягнуто до адміністративної відповідальності осіб, які займаються закупівлями.

**Висновки за розділом 1**

1. 1. Публічні закупівлі – це регламентована законодавством процедура придбання компетентними з боку держави суб’єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю і мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції.

2. Правовідносини у сфері публічних закупівель поділяють залежно від різних критеріїв, зокрема: 1. Залежно від ініціативності органів, уповноважених проводити публічні закупівлі: а) правовідносини, ініційовані органами державної влади; б) відносини, ініційовані органами місцевого самоврядування; в) відносини, ініційовані органами соціального страхування, створені відповідно до законодавства; 4) відносини, ініційовані юридичними особами, які згідно з законодавством України мають відповідні повноваження. 2. Залежно від етапів здійснення публічних закупівель виокремлюють: а) правовідносини з приводу реалізації права бути суб’єктом публічних закупівель; б) правовідносини під час здійснення процедури публічних закупівель; в) правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в адміністративному порядку; г) правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в судовому порядку. 3. Залежно від галузевої приналежності виділяють: а) адміністративні правовідносини у сфері публічних закупівель; б) господарсько-договірні правовідносини у сфері публічних закупівель; в) екологічні відносини у сфері публічних закупівель; г) кримінальні відносини у сфері публічних закупівель.

3. Дослідження сутності адміністративно-правових відносин у сфері публічних закупівель дозволило визначити адміністративно-правові відносини у сфері публічних закупівель як регламентовані нормами адміністративного права суспільні відносини сервісного, управлінського, юрисдикційного та контрольно-наглядового спрямування, які виникають у процесі діяльності органів публічної влади, пов’язаної з процесами підготовки, проведення та оскарження закупівельних процедур, що виражаються у вигляді державного регулювання та контролю у цій сфері й передбачають планування закупівель, визначення державних інтересів при прийнятті рішень і здійснення всіх інших процедур, необхідних для ефективного функціонування країни та підвищення економічного розвитку.

4. Правова охорона у сфері публічних закупівель поділяється на конституційно-правову, адміністративно-правову, господарсько-правову, цивільно-правову, кримінально-правову.

5. До нормативно-правових актів, які регламентують процедуру здійснення державних закупівель, віднесено: Конституцію України; міжнародні нормативно-правові акти; законодавчі правові акти; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів; накази, розпорядження центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; накази державних підприємств; постанови Верховного Суду України.

6. На підставі аналізу міжнародних нормативно-правових актів визначено базові міжнародні стандарти діяльності компетентних органів щодо забезпечення дотримання процедури публічних закупівель та її оскарження у випадку порушення.

7. В розумінні Закону України «Про публічні закупівлі» КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» є замовником. Функцій уповноваженої особи у підприємстві з 2019 року покладено на бухгалтера із штатної чисельності як додаткову роботу з відповідною доплатою. На нашу думку перехід підприємства від тендерного комітету до уповноваженої особи з публічних закупівель є позитивним.

8. На основі проведених розрахунків ми дійшли висновку, що у 2018 та 2019 роках загалом було нормальне навантаження на уповноважену особу, яка займалася публічними закупівлями, тоді як у 2020 році навантаження суттєво зросло і на сьогодні спостерігається недостача людей, які б займалися публічними закупівлями у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради».

9. З метою удосконалення організації закупівельної діяльності на підприємстві ми розробили типову посадову інструкцію, яку запропонували до використання. Це пов’язано з тим, що у Положенні про уповноважену особу, які діє у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» є посилання на посадову інструкцію уповноваженої особи, але фактично вона відсутня.

10. Аналіз основних показників закупівельної діяльності КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» за 2016-2020 роки дозволив дійти висновку, що у 2020 році суттєво зросли обсяги закупівель. Найбільше зростання спостерігається по допороговим закупівлям. Разом з тим позитивним є те, що протягом аналізованого періоду на підприємство не було подано жодної скарги, не проводився моніторинг закупівель і не було притягнуто до адміністративної відповідальності осіб, які займаються закупівлями

**РОЗДІЛ 2**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

**2.1. Поняття та ознаки адміністративно-правової відповідальності**

Найпоширенішим видом юридичної відповідальності в правовій системі України сьогодні є адміністративна відповідальність. Вона є і одним із найбільш дієвих правових інструментів у боротьбі з наймасовішими протиправними діяннями, якими є адміністративні проступки.

На сьогодні адміністративна відповідальність – це одне з фундаментальних понять сучасного адміністративного права. Проте до цього часу питання змісту та обсягу адміністративної відповідальності залишаються одними з найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки.

Активність суперечок та дискусій стосовно цієї правової категорії пояснюється з однієї сторони, поширеним вживанням терміна «адміністративна відповідальність» як у юридично-науковій, правозастосовчій, загальноосвітній сферах так і на побутовому рівні, а з іншої − подвійною позицією законодавця, яка полягає в тому, що цей термін застосовується у численних нормативних актах, але визначення його наразі відсутнє.

На підтвердження цього варто проаналізувати норми Розділу 2 «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП), який у ст. 9 містить визначення адміністративного правопорушення, а стосовно адміністративної відповідальності лише положення у ст. 23 про те, що її мірою є адміністративне стягнення, яке «застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами» [41].

Подібний підхід застосовано і у інших виданнях навчального, довідникового та енциклопедичного характеру. Так, автори навчального посібника «Адміністративне право України» під адміністративною відповідальністю пропонують розуміти різновид юридичної відповідальності, яка полягає в застосуванні до осіб, що вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій − адміністративних стягнень[49, с. 223].

У виданнях енциклопедичного характеру також наведено суперечливі визначення поняття «Адміністративна відповідальність», зокрема, у відповідній статті Української юридичної енциклопедії, зазначається, що «адміністративна відповідальність − вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення» [12].

Зазначений підхід справедливо критикує В. К. Колпаков [43, с. 75-76]. На нашу думку, не зовсім вдалим є застосування в запропонованому визначенні словосполучення «відповідальність громадян і службових осіб», оскільки це звужує коло осіб, які є суб’єктами адміністративної відповідальності. Адже відповідно до норм КУпАП поряд із службовими особами суб’єктами відповідальності є і посадові особи. Спірним є вказівка у цитованому визначенні виключно на громадян, адже в інших актах законодавства мова йде і про юридичних осіб як суб’єктів адміністративної відповідальності.

В цій частині заслуговує на увагу поняття адміністративної відповідальності, яке міститься у сучасній правовій енциклопедії: «адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності у вигляді специфічної форми реагування держави на адмінправопорушення, яка полягає у застосуванні уповноваженими органами державної влади чи їх посадовими особами адміністративного стягнення, передбаченого КУпАП і законами України» [44, с. 12].

Як зазначає Є. С. Герасименко «адміністративна відповідальність − це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім, адміністративних проступків), внаслідок чого особи, які їх вчинили, повинні відповідати за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення у встановлених законом формах і порядку» [20, с. 5].

Більш детальніше визначення цього поняття дає О. Літошенко, яка зазначає, що адміністративна відповідальність, як різновид юридичної відповідальності, являє собою врегульовані нормами права відносини між державою в особі органів адміністративної юрисдикції і відповідних посадових осіб та особою, яка скоїла адміністративне правопорушення, що знаходять свій вираз у застосуванні до правопорушника заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистісного, майнового та іншого характеру і владний осуд винного суб’єкта з метою попередження та припинення адміністративних правопорушень [50, с. 8; 5, с. 65].

Наведене дає підстави зробити висновок про те, що всі наявні дефініції адміністративної відповідальності наразі мають дослідницький характер.

В. К. Колпаков шляхом узагальнення визначень адміністративної відповідальності, які найчастіше зустрічаються в літературі, виокремив три найбільш поширених підходи, суть яких полягає у наступному: «Перший − адміністративна відповідальність є застосуванням до правопорушника заходів примусу, прихильниками такого розуміння адміністративної відповідальності є Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Л. В. Коваль та інші. Подібним чином Братусь С.Н. трактував правову відповідальність − як опосередковане державним примусом виконання обов’язку» [2, с. 23-29]

Прихильники другого підходу (Є. В. Додін та ін.) розглядають адміністративну відповідальність як встановлення майнових обмежень, обмежень особистих благ та інтересів за вчинення адміністративних правопорушень. Третій підхід полягає в тому, що адміністративна відповідальність являє сукупність адміністративних правовідносин, що виникають внаслідок застосування до суб’єкта проступку адміністративного стягнення (I. П. Голосніченко та ін.).

В. Б. Авер’янов [4, с. 434-435.] вважає, що зазначені правовідносини виникають внаслідок застосування уповноваженими органами чи їх посадовими особами до осіб, які вчинили адміністративний проступок, особливих санкцій – тобто, адміністративних стягнень, які передбачені нормами адміністративного права.

Водночас, на нашу думку, адміністративну відповідальність за порушення в сфері публічних закупівель можна визначити як вид юридичної відповідальності, яка реалізується через специфічні правовідносини, у яких компетентними органами застосовуються заходи адміністративного впливу за протиправні й винні діяння, які порушують встановлений порядок здійснення публічних закупівель.

Критично оцінюючи наявні в юридичній літературі дефініції В. К. Колпаков вказує на необхідність відображення «вказівок про виконання суб’єктами протиправних дій вживаних за їх вчинення заходів адміністративного примусу» та пропонує адміністративну відповідальність визначити таким чином: адміністративна відповідальність − це «примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб’єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [43, с. 75].

З цього визначення випливає, що необхідними умовами настання адміністративної відповідальності виступає наявність нормативних, фактичних і документальних (процесуальних) підстав.

Так, на думку В. Колпакова, реальна юридична відповідальність настає лише за наявності трьох підстав:

1) нормативної підстави, її складовою частиною є норма, яка закріплює склад делікту;

2) фактичної підстави (правопорушення);

3) процесуальної підстави (правозастосовний, юрисдикційний акт) [43, с. 292, 293].

Безумовно, для настання відповідальності має бути наявність всіх трьох підстав і тільки в такій послідовності. «Передусім, повинна бути норма, яка встановлює відповідний обов’язок та санкцію за його невиконання. Опісля може виникнути фактична підстава, тобто – протиправне діяння. Надалі, за наявності норми та діяння, яке її порушує, уповноважений суб’єкт в установленому законом порядку вправі призначити стягнення за адміністративний проступок» [28, с. 46].

Варто відзначити, що на думку окремих вчених, єдиною підставою для адміністративної відповідальності може бути лише процесуальний документ (тобто, постанова) про накладення адміністративного стягнення [77, с. 81]. Вважаємо, що з цим твердженням можна погодитись лише у разі вузького тлумачення притягнення до адміністративної відповідальності, тобто як одного із етапів.

Нормативними підставами є наявність норм, які визнають діяння правопорушенням, закріплюють заходи примусу за наявний склад проступку, визначають суб’єктів відповідальності та юрисдикції; встановлюють правила, згідно з якими накладаються та виконуються стягнення, забезпечується законність та права учасників провадження тощо.

Основним нормативно-правовим актом, який закріплює нормативні підстави адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель, є КУпАП, положеннями якого визначаються засади адміністративної відповідальності, склади адміністративних правопорушень в галузі закупівель, процедура накладання адміністративних стягнень на осіб, визнаних винними у вчиненні зазначених правопорушень та ін.

В юридичній літературі пропонується класифікувати норми КУпАП, які стосуються адміністративної відповідальності на наступні групи:

а) матеріально-правові норми, які закріплюють загальні питання адмінвідповідальності (завдання та систему законодавства про адміністративні правопорушення, підстави та суб’єктів відповідальності, систему адміністративних стягнень та інше); склади адміністративних проступків;

б) адміністративно-процесуальні норми, які закріплюють провадження в справах про адміністративні правопорушення;

в) організаційні норми, які закріплюють порядок утворення органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки [3, с. 18; 93].

Для визначення єдиного поняття адміністративної відповідальності необхідно розглянути її ознаки.

Розглядаючи вищезазначені погляди науковців, слід зазначити, що адміністративна відповідальність характеризується двома видами ознак:

1) загальні ознаки, що характерні юридичній відповідальності в цілому;

2) спеціальні ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності.

Традиційно в теорії права виділяють наступні ознаки юридичної відповідальності:

1. Юридична відповідальність є одним з видів соціальної відповідальності як явища, суть якого полягає в охороні суспільних відносин та реакції з боку суспільства на порушення правових норм, які встановлені державою, та стимулюванні правомірної поведінки суб’єктів суспільних відносин, а також у сприянні формуванню в населення поваги до закону і права.

2. Юридична відповідальність спирається на державний примус та пов’язується з досягненням певної мети – перевиховання, покарання правопорушника та поновлення порушених прав.

3. Юридична відповідальність, на відміну від інших видів соціальної відповідальності, встановлюється лише нормативно-правовими актами, які видаються органами державної влади і управління, а також посадовими особами [51, с. 35].

4. Юридична відповідальність виражається в обов’язку особи зазнавати певних втрат – позбавлення конкретних благ особистого (позбавлення волі, посади та ін.), організаційного і майнового характеру (конфіскація майна, штраф) за свою вину, тобто нести кару, яка є новим, додатковим, юридичним обов’язком, що не існував до правопорушення.

5. Юридична відповідальність настає лише за вчинені або вчинювані правопорушення в разі встановлення складу правопорушення. Ця вимога є обов’язковою при покладанні кримінальної або адміністративної відповідальності. Суб’єктом юридичної відповідальності може бути лише особа (фізична або юридична), винна в порушенні правових розпоряджень. [78, с. 431–432].

5. Юридична відповідальність здійснюється виключно уповноваженими державою компетентними органами відповідно до приписів матеріальних і процесуальних правових норм.

Крім загальних ознак, юридичній відповідальності властиві і спеціальні ознаки, що відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. До цих ознак слід віднести наступне:

1. Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок), під яким, згідно зі ст.9 КУпАП, визнається «протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність), що посягає на державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яке законодавством передбачена адміністративна відповідальність» [41].

Враховуючи це визначення слід зазначити, що настання адміністративної відповідальності можливе лише за наявності складу правопорушення суб’єкта правопорушення, об’єкта, суб’єктивної сторони (протиправного діяння) і суб’єктивної сторони (вини суб’єкта правовідносин).

2. Адміністративна відповідальність має публічний державно-обов’язковий характер. «Адміністративний проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави.

Будучи похідним від державної волі, адміністративне переслідування, осудження і покарання (коли є для того достатні фактичні та юридичні підстави), не тільки право, а й обов’язок держави, який здійснюється органом адміністративної юрисдикції від імені держави і незалежно від волі і бажання зацікавлених у справі осіб (наприклад, потерпілого). Державні органи не можуть займати сторонню позицію, або ж упереджене щодо конкретної особи ставлення. Відповідні дії кваліфікують як службові злочини, зокрема бездіяльність, перевищення влади» [6, с. 64].

3. Широке коло суб’єктів, що застосовують адміністративну відповідальність (адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП. Виходячи з цього варто зазначити, що більша частина справ про адміністративні правопорушення розглядається в позасудовому порядку.

4. Адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від інших заходів стягнення та впливу, які застосовують у різних галузях права.

5. Між суб’єктом, що притягує до відповідальності і особою, яка притягується до відповідальності, відсутні відносини службового підпорядкування. Саме це відрізняє адміністративну відповідальність від дисциплінарної [27, с. 51].

6. Адміністративній відповідальності підлягають як фізичні, так і юридичні особи. Це твердження базується на підставі наявності у чинному законодавстві (не у КУпАП) положень, які свідчать про можливість притягнення до адміністративної відповідальності також і юридичних осіб.

7. Законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Процедура притягнення до адміністративної відповідальності значно простіша, ніж аналогічні процедури притягнення до кримінальної або цивільної відповідальності.

8. Норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за своєю правовою природою актах, які варто поділяти на: а) кодекси; б) закони; в) правила.

Вказані специфічні ознаки адміністративної відповідальності є обов’язковими і відсутність хоча б однієї з них, може свідчити про відсутність адміністративної відповідальності.

**2.2. Суб’єкти адміністративної відповідальності**

Слово «суб’єкт» прийшло до нас із латинської мови «subjectum» та, в контексті права, означає особу або організацію як носія певних прав та обов’язків [15, с. 1211].

В правовому колі класичним вважається визначення суб’єктів адміністративного права сформульоване В. Б. Авер’яновим – «суб’єктами адміністративного права є учасники суспільних відносин, які мають суб’єктивні права та виконують юридичні обов’язки, встановлені адміністративно-правовими нормами» [1, с. 189].

З погляду на дослідження В. Б. Авер’янова [1] та В. К. Колпакова [43] система адміністративної відповідальності включає три великі блоки адміністративних правовідносин, які визначають коло суб’єктів, що складаються:

– по-перше, у зв’язку із захистом прав і законних інтересів фізичної особи адміністративно-правовими засобами через механізми здійснення адміністративної юрисдикції державними органами розгляду звернень громадян в органи виконавчої влади;

– по-друге, із захистом прав, встановлених і гарантованих адміністративним законодавством, здійснюваним і органами виконавчої влади, і судами;

– по-третє, із захистом адміністративно-процесуальних прав осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності.

Аналіз положень КУпАП свідчить про те, що суб’єкти адміністративної відповідальності відрізняються множинністю і неоднорідністю. Це, природно, актуалізує доцільність їх класифікації.

При використанні як ознаки, що класифікує поняття «правовий статус», класифікації суб’єктів адміністративної відповідальності враховують галузеві особливості, але при цьому базуються на положеннях загальної теорії права, що надає галузевим класифікаціям стабільність і відносну незалежність від адміністративно-деліктного законодавства.

У свою чергу, на думку О. І. Остапенка, побудова сучасних наукових класифікацій суб’єктів адміністративної відповідальності, що використовують цей же критерій, потребує відображення тих змін, які отримали законодавче закріплення у КУпАП [59, с. 23–24].

Видова різноманітність суб’єктів адміністративної відповідальності може бути подана такими групами:

– основні (обов’язкові) суб’єкти – переслідувані особи (фізичні особи);

– особи, які переслідують (судді, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, органи і посадові особи, уповноважені застосовувати заходи адміністративного примусу);

– додаткові суб’єкти – суб’єкти, що мають в справі особистий інтерес (потерпілий, законний представник фізичної особи, захисник і представник);

– суб’єкти, що не мають особистого інтересу в результаті справи (свідок, понятий, фахівець, експерт, перекладач);

– суб’єкти з особливим статусом – прокурор.

Наведена систематизація суб’єктів адміністративної відповідальності становить основу класифікатора, який враховує законодавство про адміністративні правопорушення, і може бути використаний для статистичного обліку та аналізу відомостей, насамперед, про осіб, які вчинили адміністративне правопорушення та притягуються до адміністративної відповідальності, а також про уповноважені органи.

Система суб’єктів адміністративної відповідальності може бути визначена як сукупність категорій осіб, які представляють сторони правовідносин, зумовлених порушенням закріплених в Особливій частині КУпАП норм матеріального права, та розвиваються відповідно до норм адміністративно-процесуального права.

За визначенням О. І. Остапенка, «система владних суб’єктів адміністративної відповідальності характеризується сукупністю суб’єктів, уповноважених:

– виявляти адміністративні делікти та складати протоколи про адміністративні правопорушення;

– застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– порушувати провадження, розглядати справи про адміністративні правопорушення і приймати за ними рішення;

– здійснювати перегляд постанов і рішень у справах про адміністративні правопорушення;

– виконувати постанови у справах про адміністративні правопорушення;

– здійснювати нагляд за законністю при провадженні у справах про адміністративні правопорушення» [58].

Суб’єкти адміністративної відповідальності, що не наділені державно-владними повноваженнями, виступаючі учасниками провадження у справах про адміністративні правопорушення, в залежності від їх ролі та правового статусу в провадженні у справах про адміністративні правопорушення можуть бути представлені п’ятьма групами:

– суб’єкти адміністративного правопорушення та адміністративної відповідальності (особа, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення);

– потерпілий;

– особи, які представляють інтереси інших осіб: законний представник фізичної особи; законний представник юридичної особи;

– особи, які надають юридичну допомогу: захисник, представник;

– особи, які надають сприяння в розслідуванні справи про адміністративне правопорушення (свідок, понятий, фахівець, експерт, перекладач).

З метою приведення правового статусу особи, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, у відповідність із сучасними підходами до змісту інституту адміністративної відповідальності та усунення наявних у законі неточностей і протиріч, на нашу думку, доцільно доповнити ст. 279 КУпАП частинами 3 і 4.

Частина 3: «Справа про адміністративне правопорушення, як правило, розглядається за участю особи, щодо якої ведеться провадження у справі, або його законних представників. При відсутності зазначених осіб справа може бути розглянута лише у винятковому випадку, якщо є:

а) достовірні, документально підтверджені дані про неможливість їх участі у справі з об’єктивних причин, через їх хвороби чи перебування у службових справах або на лікуванні за межами міста або району, на території яких має бути розглянуто справу;

б) підписані ними заяви про ознайомлення з матеріалами справи і зобов’язання про безумовне виконання ними постанови про заочно призначене їм адміністративне покарання. Особа, щодо якої ведеться провадження у справі, або її законні представники вправі заявити мотивоване письмове клопотання про перенесення часу розгляду справи про адміністративне правопорушення».

Частина 4: «Передбачений в частині 3 цієї статті виняток не поширюється на справи про адміністративні правопорушення, що тягнуть позбавлення спеціального права, адміністративний арешт або адміністративне видворення за межі України іноземного громадянина або особи без громадянства».

Виходячи з цілей правової демократичної держави, на нашу думку, доцільно скоротити кількість суб’єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, за рахунок передачі судам (суддям) названих повноважень від органів виконавчої влади (їх установ, структурних підрозділів і територіальних органів), а також інших державних органів, уповноважених на те виходячи із завдань і функцій, покладених на них законами України.

Для дослідження проблеми, яка розглядається, вихідним є поняття адміністративної юрисдикції, що визначає функції та компетенцію її суб’єктів, які її реалізують, а також межі їх повноважень.

До адміністративної юрисдикції слід відносити тільки діяльність з розгляду, вирішення справ про адміністративні правопорушення (В. Б. Авер’янов, В. К. Колпаков, О. І. Остапенко та ін.).

Будучи за своєю природою правозастосовною, правоохоронною діяльністю, адміністративна юрисдикція має свій предмет, зміст, суб’єкти юрисдикції, процесуальні форми, юрисдикційні акти.

З урахуванням цих критеріїв до характерних ознак адміністративної юрисдикції належать такі:

– предметом адміністративної юрисдикції є справа про адміністративне правопорушення, тобто сукупність передбачених документів та інших доказів, що закріплюють обставини вчинення адміністративного правопорушення;

– основним змістом адміністративної юрисдикції виступає розгляд і вирішення справи про адміністративне правопорушення, в ході якого застосовуються матеріально-правові, процесуальні та компетенційні норми адміністративно-деліктного законодавства; суб’єктами адміністративної юрисдикції є судді, органи, посадові особи, уповноважені розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення і наділені необхідними для цього повноваженнями;

– основними процесуальними формами здійснення адміністративної юрисдикції є звичайне (повне) і спрощене провадження у справах про адміністративні правопорушення врегульовані законом;

– рішення у справі про адміністративне правопорушення приймається у формі постанови, наділене особливою правовою силою, породжує (розвиває) адміністративно-деліктні правовідносини.

В результаті вивчення думок українських і зарубіжних вчених з питання про те, що слід розуміти під суб’єктом права , поняття суб’єкта права доцільно розглядати як юридичну конструкцію, породжену самим правом. Виходячи з викладеної позиції, суб’єктом адміністративної юрисдикції пропонується розуміти особу, у контексті норм адміністративно-деліктного права, уповноважену розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення [33, с. 680].

Відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення до суб’єктів адміністративної юрисдикції належать органи (посадові особи), наділені відповідними повноваженнями.

Вивчення законодавчих актів і юридичної літератури дозволило прийти до переконання, що подібне узагальнене визначення суб’єктів адміністративної юрисдикції є неточним. Воно застосовано до колегіальних органів (адміністративних комісій). Натомість, це не стосується органів внутрішніх справ, органів транспорту, органів державних інспекцій. Від їх імені адміністративну юрисдикцію уповноважені здійснювати особи різних посадових категорій, тому в цьому випадку поняття «органи» можна використовувати лише умовно – у збірному значенні, як сукупність певних осіб.

Нині в адміністративно-деліктному праві поняття посадової особи не має легального тлумачення. Це ж стосується й іншого не менш важливого поняття – «представник влади».

Вивчення існуючих точок зору з питання про зміст цих понять (В. Б. Авер’янов [1, с. 42-43], Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна [61 та ін.) дозволило приєднатися до їх думки, які в аспекті адміністративної відповідальності виступають за вузьке тлумачення розглянутих правових категорій.

Якщо представниками влади є особи, наділені владними повноваженнями відносно громадян, не пов’язаних з ними службовими відносинами, то посадові особи мають відповідні повноваженнями виключно внутрішньовідомчого характеру. Природно, що трапляються випадки, коли одна і та ж особа може виступати як представник влади, і як посадова особа. Проте, загалом в цілому стосовно суб’єктів адміністративної юрисдикції слід говорити про представників влади, причому маються на увазі не тільки представники виконавчої влади, але й представники судової влади (судді районних (міських) судів). Крім того, доцільно врахувати, що сьогодні до суб’єктів адміністративної юрисдикції належать і виборні посадові особи органів місцевого самоврядування (селищні, сільські голови).

Розглядаючи питання про те, що таке статус суб’єкта адміністративної юрисдикції, доцільно звернутися до досліджень в галузі загальної теорії права та науки адміністративного права.

Під правовим статусом суб’єкта розуміється його правовий стан, що характеризується комплексом юридичних прав та обов’язків [4]. При цьому нерідко допускається змішання понять «правовий статус» і «правове положення» [13, c. 167].

Одні вчені-теоретики визнають, що правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб’єкта, тому до нього відносять головним чином загальні (конституційні) права та обов’язки.

Інші автори йдуть далі, виділяючи різні види правового статусу особи: загальний і спеціальний правові статуси.

На нашу думку, видається не логічною пропозиція деяких авторів про виділення індивідуального правового статусу конкретної особи, що знайшло відображення у російській науковій літературі. На наш погляд, у цьому випадку, має йтися про іншу юридичну категорію – правове положення реальної фізичної особи.

Такої ж думки дотримуються В. К. Колпаков [43], О. І. Остапенко [59].

Конкретну особу (реального учасника правовідносин) слід розглядати як носія загального та спеціального правових статусів, обумовлених тими соціальними позиціями, які займає ця особа. Природно, її правове становище постійно змінюється, оскільки реальна особа вступає в різні правовідносини.

Отже, статус суб’єкта адміністративної юрисдикції становить його правовий стан, що характеризується сукупністю юридичних прав і обов’язків з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Доцільно погодитися з думками О. І. Остапенка, що статус суб’єкта адміністративної юрисдикції поділяється на загальний статус суб’єкта адміністративної юрисдикції (включає в себе універсальні права і обов’язки з розгляду і вирішення справ) і спеціальний статус суб’єкта адміністративної юрисдикції (включає в себе специфічні права та обов’язки, притаманні саме цьому суб’єкту, які характеризують його місце в системі суб’єктів адміністративної юрисдикції) [59, с. 164].

Статус суб’єкта адміністративної юрисдикції відрізняється від правового положення персональної індивідуалізованої особи або складу колегіального органу, який безпосередньо здійснює правозастосовну діяльність, пов’язану з реалізацією спеціального статусу відповідного суб’єкта.

У юридичній літературі звертається увага на те, що правовий статус суб’єкта є складною правовою конструкцією. Тому стосовно правового статусу державного органу та посади пропонується виділяти різні елементи. Т. О. Коломоєць вказує на доцільність об’єднання зазначених елементів у блоки: цільовий, структурно-організаційний, компетенційний (компетенція).

Цільовий блок елементів правового статусу відображає мету, поставлену перед органом, яка розчленовується на низку завдань, спрямованих на її досягнення.

Компетенція розкриває основний зміст правового статусу органу та посади, яка становить систему владних повноважень (прав і обов’язків). При цьому компетенція окреслюється шляхом вказівки на функції, покладені на орган, предмети відання, територію діяльності, однак суть компетенції від цього не змінюється. Тому немає підстав вважати, що відповідно до наукової думки ХХ ст., у компетенцію входять завдання, функції, коло підвідомчих питань.

У ХХ ст. у юридичній літературі зустрічається думка про те, що слід розділяти компетенцію і порядок її реалізації. Водночас, доцільно погодитися з думкою О. В. Кузьменко про те, що «права і обов’язки процедурного характеру нерозривно пов’язані з іншими владними повноваженнями і тому повинні бути включені в компетенцію» [46, с. 173–174].

Суб’єкт адміністративної юрисдикції є центральною ланкою правозастосування щодо адміністративної відповідальності, тільки йому надано право розглядати справи про адміністративні правопорушення і приймати рішення за ними. Держава для здійснення такої функції не створює, як правило, нових органів, а покладає повноваження з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення на існуючі структури виконавчої та судової влади. Ці повноваження формують спеціальний статус судді, органу, посадової особи як суб’єкта адміністративної юрисдикції. Складовими правового статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції є цільовий, організаційно-структурний і компетенційний блоки.

Адміністративно-юрисдикційна компетенція становить ємнішу і найзмістовнішу частину правового статусу органів, посадових осіб, уповноважених розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення.

Під компетенцією суб’єктів адміністративної юрисдикції розуміються нормативно встановлені повноваження з розгляду та вирішення справ про певні адміністративні правопорушення.

У структурно-змістовному плані її складовими є функціональний, предметний, процесуальний, загальний і каральний елементи. Названі елементи дають змогу досліджувати різні сторони компетенції суб’єктів адміністративної юрисдикції з позицій призначення, об’єкта, території, обсягу повноважень тощо. Але кожен з них окремо не може характеризувати компетенцію загалом, тільки їх сукупність утворює компетенцію суб’єктів адміністративної юрисдикції.

Повноваження суб’єктів адміністративної юрисдикції, їх обсяг і способи реалізації визначені в юридичних нормах. Виходячи з призначення та змісту цих норм доцільно зробити висновок про самостійну групу правових норм – компетенційні норми. Адміністративно-деліктну компетенційну норму можна визначити як правовий припис, що визначає повноваження судді, органу, посадової особи з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Вивчення різних точок зору про суть юридичної відповідальності (В. Б. Авер’янов, Л. В. Коваль, А. Т. Комзюк, П. В. Макушев, Н. М. Оніщенко, В. М. Торяник та ін.), дозволило прийти до висновку щодо доцільності розгляду її як державної реакції на правопорушення у вигляді відповідних заходів державного примусу – покарання або стягнення [57, 85].

Доцільно погодитися з науковими поглядами В. Б. Авер’янов [1], що відповідальність є складовою частиною правового статусу.

Остання складова правового статусу органу та посади – організаційний блок елементів відображає порядок утворення та формування органу, встановлення і зміни його організаційної структури, порядок встановлення та заміщення посади, порядок проходження служби тощо [4].

Структура статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції включає: цільовий блок елементів, компетенцію, організаційний блок елементів, відповідальність.

Цільовий блок елементів статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції відображає, насамперед, мета адміністративної юрисдикції – забезпечення захисту об’єктів правової охорони (особи, її прав і свобод, власності, навколишнього середовища та ін.) від протиправних посягань у вигляді адміністративних правопорушень (О. М. Болсунова О. Г. Титаренко) і завдань, що звідси випливають [13].

Завданнями, які конкретизують цю мету, є:

– своєчасне, всебічне, повне і об’єктивне з’ясування обставин кожної

справи про адміністративне правопорушення;

– вирішення її в точній відповідності з нормами адміністративно-деліктного права; попередження правопорушень;

– зміцнення законності;

– підвищення рівня правосвідомості громадян.

Статус суб’єкта адміністративної юрисдикції визначає його компетенція, що є нормативно закріпленою сукупністю повноважень з розгляду певних категорій справ про адміністративні правопорушення та прийняття рішень за ними у встановлених порядку та формі.

Теоретичне та практичне значення має виділення елементів компетенції. Функціональна компетенція характеризується наявністю повноважень з виконання не тільки основних функцій – розгляду справи та винесення рішення по суті, але й додаткових – профілактики, забезпечення виконання винесеного у справі рішення [82].

Предметна компетенція включає в себе повноваження з розгляду встановленого кола справ про адміністративні правопорушення. В основному саме вона (поряд з функціональною компетенцією) визначає місце суб’єкта адміністративної юрисдикції серед інших суб’єктів. Предметна компетенція зумовлює необхідність включення того чи іншого суб’єкта у відповідну систему.

Територіальна компетенція пов’язана з наявністю повноважень з розгляду конкретних категорій справ про адміністративні правопорушення в певних територіальних межах, де функціонує суб’єкт адміністративної юрисдикції. Ця компетенція також впливає на побудову системи суб’єктів адміністративної юрисдикції.

Процесуальна компетенція складає сукупність повноважень суб’єкта адміністративної юрисдикції щодо здійснення провадження у справі. Маються на увазі встановлений порядок підготовки до розгляду справи та його розгляду по суті; передбачені форми актів, які фіксують і процесуальні дії, і результати рішень, прийнятих у ході адміністративно-юрисдикційної діяльності. Така компетенція фактично нерозривно пов’язана з регламентацією всього адміністративно-юрисдикційного провадження, оскільки правам і обов’язкам учасників провадження повинні кореспондувати повноваження суб’єкта адміністративної юрисдикції, що об’єднує всіх учасників цього провадження в єдине ціле.

Під організаційним блоком елементів статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції маються на увазі положення, що визначають порядок утворення та склад органу, порядок встановлення посади, порядок обрання (призначення) до складу колегіального органу та заміщення відповідної посади. Організаційний блок елементів статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції відображає сутність органу або посади, дозволяючи визначити, наскільки органічно статус суб’єкта адміністративної юрисдикції вписується в загальний правовий статус відповідного органу чи посади.

Відповідальність як складова статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції покликана відіграти виключно важливу роль, забезпечуючи адекватну державну реакцію на несумлінне виконання своїх обов’язків особами, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність.

Доводиться констатувати, що нині інститут відповідальності суб’єктів адміністративної юрисдикції практично відсутній, оскільки така відповідальність встановлюється лише в найзагальніших рисах, маючи при цьому яскраво виражені галузеві особливості.

З урахуванням того, що статус суб’єкта адміністративної юрисдикції становить сукупність різнорідних складових, його оптимізація включає: якісні показники окремих елементів статусу; гармонізацію структури статусу на основі приведення його елементів у відповідність один з одним і статусів різних суб’єктів адміністративної юрисдикції, що складають систему суб’єктів; гармонізацію статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції як складової загального статусу органу або посади та статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції зі статусами учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Натомість, слід зазначити, що цільовий блок елементів, предметна компетенція і функціональна компетенція, що входять до складу спеціального статусу суб’єкта адміністративної юрисдикції, є похідними від адміністративної політики, яку ми не розглядаємо, з огляду на те, що вона не входить до предмету нашого дослідження.

Сукупність органів, посадових осіб, уповноважених законом розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення, є системою суб’єктів адміністративної юрисдикції. Це утворення наділене необхідними ознаками системи:

– воно складається з безлічі елементів – суддів, органів, посадових осіб, на яких законом покладено здійснення адміністративної юрисдикції;

– наявність взаємозв’язку його складових;

– здійснення всіма його ланками однотипної функції – адміністративної юрисдикції.

В основі формування системи адміністративної юрисдикції лежить функціональна ознака.

Діюча модель системи суб’єктів адміністративної юрисдикції складається з двох блоків: центральної та регіональної підсистем. Для сучасної організації такої системи характерна провідна роль суддів (судів), що забезпечують кваліфікований розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення, розширення спеціалізованого юрисдикційного захисту, який здійснюють органи виконавчої влади.

З урахуванням того, що до суб’єктів адміністративної юрисдикції відносяться різні представники виконавчої влади, організаційно блоки елементів їх статусів регулюються значною мірою Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України.

Безумовно, положення, коли рівень правового регулювання компетенції суб’єкта адміністративної юрисдикції вищий, аніж рівень правового регулювання організаційного блоку елементів його статусу, не можна визнати нормальним.

Свідченням цього є постійні зміни в системі і структурі центральних органів виконавчої влади, вироблені відповідно до підзаконних нормативних актів.

Аналіз нормативної основи відповідальності суб’єкта адміністративної юрисдикції як невід’ємної частини його статусу і вивчення сформованої правозастосовної практики дають підстави для висновку про те, що необхідна кардинальна зміна підходу до існуючого порядку притягнення до відповідальності осіб, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність.

Результати аналізу нормативної основи відповідальності суб’єктів адміністративної юрисдикції, існуючих поглядів вчених-юристів (В. Б. Авер’янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Є. В. Додін, О. І. Остапенко та ін.) і думки практиків, що здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, дають підстави стверджувати, що як один з варіантів вирішення цієї проблеми може слугувати встановлення адміністративної відповідальності осіб, які здійснюють адміністративну юрисдикцію, за ухвалення свідомо неправомірної постанови у справі або рішення за скаргою (протестом) на постанову у справі. При цьому слід було б передбачити можливість застосування такої міри, як позбавлення права обіймати певні посади чи займатися аналогічного роду діяльністю.

Індивідуальними суб’єктами адміністративної відповідальності є фізичні (посадові і не посадові) особи. При цьому серед фізичних осіб суб’єктів адміністративної відповідальності законодавство виділяє три види: громадяни України, іноземці і особи без громадянства [4, с. 198–200].

Подібної точки зору дотримується і О. М. Бандурка, який вважає, що суб’єктом адміністративної відповідальності є особа, яка має певні права і обов’язки, що сформульовані в нормах адміністративного права, і може вступати в адміністративно-правові відносини [5, с. 137].

О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко серед суб’єктів адміністративної відповідальності виділяють фізичних осіб громадян України, іноземців та осіб без громадянства [6].

Зокрема, погляди щодо віднесення до кола суб’єктів адміністративної відповідальності в Україні фізичних осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, посадових осіб, висловилися українськими вченими та юристами-практиками – В. В. Зуй, А. Т. Комзюк, Є. В. Додін, Ю. І. Крегул, О. Д. Крупчан, В. Ф. Опришко та ін.

Необхідно зауважити, що фізична особа стає суб’єктом адміністративної відповідальності при досягненні 16-літнього віку.

Незважаючи на окремі проблеми, пов’язані з суб’єктами адміністративної відповідальності, слід визнати, що правова регламентація адміністративної відповідальності значною мірою набула демократичного виду, адекватного цілям побудови в сучасній Україні правової держави та громадянського суспільства [38]. Пріоритетним напрямом удосконалення відповідальності за адміністративні правопорушення має стати науково обґрунтоване формування понятійного апарату, гнучкого механізму процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, правового статусу суб’єктів адміністративної відповідальності, а також підвищення їх відповідальності.

Розглянувши суб’єкти адміністративної відповідальності можна зробити такі висновки:

– суб’єкти адміністративної відповідальності становлять собою систему, яка може бути подана як цілісна сукупність взаємопов’язаних елементів, що додають системі нових властивостей, які не зводяться до властивостей складових її компонентів, натомість і в системі суб’єктів адміністративно-деліктних відносин, яка відповідно є вихідною системою або системою першого порядку, також можуть бути виділені відповідні структурні елементи;

– у системі суб’єктів адміністративної відповідальності можуть бути чітко виділені основні або обов’язкові суб’єкти – сторони адміністративно-деліктних відносин, одна з яких представлена особами, переслідуваними за вчинення адміністративного правопорушення, інша – відповідно органами, посадовими особами, які здійснюють переслідування тих осіб, які порушили Кодекс України про адміністративні правопорушення або законодавство України щодо адміністративних правопорушень;

– групи суб’єктів, що відносяться до осіб яких переслідують і особи, які переслідують, є не тільки елементами вихідної системи, але й системами другого порядку. Оскільки в адміністративно-деліктних відносинах можуть бути виділені стадії, то на кожній з них особи, які переслідують будуть представлені визначеною законом групою суб’єктів, уповноважених: виявляти адміністративні делікти; здійснювати судову чи юрисдикційну діяльність; виконувати постанови у справах про адміністративні правопорушення;

– суб’єкти, уповноважені здійснювати судову чи юрисдикційну діяльність, можуть бути розглянуті як система третього порядку, елементами якої є судові органи і судді, що представляють системне утворення;

– компетенція суб’єктів адміністративної відповідальності, як правовий засіб, існує самостійно як нормативно-регулятивна система здатна впливати на соціальні процеси, які реально відбуваються, виступаючи, отже, одним з чинників, що викликають ті чи інші правові та соціальні наслідки. Зміни у змісті компетенційних норм, тобто зміни безпосередньо самої абстрактної правової форми та виражених в ній приписів, можуть викликати відповідні прогнозовані зміни в соціальній дійсності і правовому просторі (природно, в певних межах і у взаємодії з іншими чинників).

**2.3. Адміністративно-правова відповідальність у сфері публічних закупівель та напрями її удосконалення**

Відповідно до статті 5 [Законом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19) «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» «контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється шляхом проведення моніторингу закупівлі у порядку, встановленому [Законом України](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19) «Про публічні закупівлі», проведення перевірки закупівель, а також під час державного фінансового аудиту та інспектування.

Порядок та підстави проведення органом державного фінансового контролю перевірок закупівель встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Перевірка закупівель у замовників проводиться за місцезнаходженням юридичної особи, що перевіряється, чи за місцем розташування об’єкта права власності, щодо якого проводиться перевірка, і полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання замовником законодавства про закупівлі. Результати перевірки закупівель викладаються в акті перевірки закупівель.

Моніторинг закупівлі здійснюється за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю» [68].

Органом державного фінансового контролю на сьогодні є Державна аудиторська служба України, яка має право як сама накладати штрафи про адміністративні правопорушення, так і звертатися до адміністративних судові з метою притягнення винних осіб до відповідальності та накладення штрафів про адміністративні правопорушення.

Слід зазначити, що з 19 квітня 2020 року почала діяти нова редакція статті 16414 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою оновлені розмірами штрафів та перелік порушень законодавства у сфері публічних закупівель.

Головна ідеєю цих змін було підвищення відповідальності за вчинення істотних правопорушень у сфері закупівель і зменшення відповідальності за дрібні формальні помилки, а також посилення справедливості через накладення штрафів за найважчі порушення (невиконання рішення АМКУ як органа оскарження, укладення договору без процедури закупівлі) саме на керівника, а не членів тендерного комітету або уповноважену особу.

За новим законом верхня межа штрафів зросла в 6,6 рази (з 25,5 тис грн до 170 тис грн), тоді як нижня межа навпаки зменшилася в 7 разів (з 11,7 тис грн до 1,7 тис грн). Тому можемо говорити не про підвищення штрафів, а їхню диференціацію. Якщо мова йде про суто формальні порушення закону, наприклад, порушення закону по строкам, тоді розмір штрафу з квітня 2019 року став набагато нижчий (1700 грн) , ніж до цього часу (11 700 грн не залежно від складності порушення). Натомість за порушення, що включають в себе корупційну складову, наміри незаконно збагатитися сьогодні передбачено штрафи, які сягають 170 тис грн.

Слід відмітити, що позитивним є те, що усі штрафи, які накладаються на уповноважених осіб та керівника замовника при порушенні законодавства про публічні закупівлі, зараховуються в державний бюджет, а не якомусь конкретному органу. Тому у державних органів не з'являється інтерес шукати більше порушень.

Важливо наголосити, що сплата штрафу настає лише після остаточного рішення суду (яке може бути оскаржене в апеляційному суді), де в наших реаліях досить тривалий шлях з непередбачуваним результатом. Крім того, лише по 10% протоколів, які розглядав суд в 2020 році, було прийнято рішення про накладання штрафу. Це дуже незначне охоплення, якщо говорити про ефективність контролю у сфері публічних закупівель.

На сьогодні відповідальність за порушення під час проведення закупівель несуть ті особи, що відповідають за прийняття рішень щодо процедур закупівель, тобто уповноважені особи з публічних закупівель. Також Закон встановлює і окремі випадки, коли відповідальність несе керівник організації, наприклад за невиконання рішення органу оскарження табл. 2.1.

На нашу думку прийняття нової редакції закону України «Про публічні закупівлі» та оновлення 164**-14** КУпАП є позитивним і було просто необхідним, адже без нової системи штрафів, без покарання, без належного контролю і моніторингу система публічних закупівель не може ефективно працювати у будь-якій країні світу.

Підтвердженням цього є Звіт Міністерства розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства України «По той бік Prozorro: чи довіряє український бізнес публічним закупівлям?». Під час проведення дослідження та інтерв’ю представники бізнесу відмітили, «що після запуску Prozorro рівень сприйняття корупції в системі публічних закупівель знизився на 9%. Але проблеми все одно залишились - замовники продовжують порушувати процедури закупівель. І оскільки неефективно працює система відповідальності, замовники роблять це безкарно, продовжуючи такі дії з тендера в тендер. Особливо вразливий до таких дій новий бізнес, який тільки приходить в Prozorro. Нові гравці зазвичай роблять висновки щодо продовження роботи в Prozorro після перших п'яти спроб. Якщо вони бачать несправедливість, з якою ніяк не можна боротися, вони йдуть з системи. І відсутність здорової конкуренції - це набагато більший збиток для держави і всіх нас громадян-платників податків, ніж страх замовників перед новими правилами» [63].

*Таблиця 2.1*

**Адміністративно-правова відповідальність у сфері публічних закупівель**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вид порушення** | **Розмір штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника,** | | **Розмір штрафу на керівника замовника** |
| **Вперше за рік** | **Повторно\*** |
| 1. Порушення порядку визначення предмета закупівлі:  несвоєчасне надання або ненадання замовником роз’яснень щодо змісту тендерної документації | 100 неопо-даткову-ваних міні-мумів доходів громадян  *(Ч. 1 статті КУаАП 164****-14)*** | 200 неопо-даткову-ваних мінімумів доходів громадян  *(Ч. 2 статті КУаАП 164****-14)*** | - |
| -тендерна документація складена не у відповідності із вимогами закону | - |
| розмір забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законом | - |
| неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі | - |
| неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі, що здійснюються відповідно до положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)" | - |
| ненадання інформації, документів у випадках, передбачених законом | - |
| порушення строків розгляду тендерної пропозиції | - |
| 2. Придбання товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель,  застосування конкурентного діалогу або торгів з обмеженою участю, або переговорної процедури закупівлі на умовах, не передбачених законом  невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню відповідно до закону | 1500 - 3000 неопо-даткову-ваних міні-мумів доходів громадян  *(Ч. 3 статті КУаАП 164****-14)*** | 3000 - 5000 неоподат-кову-ваних мінімумів доходів громадян  *(Ч. 4 статті КУаАП 164****-14)*** | - |
| відхилення тендерних пропозицій на підставах, не передбачених законом або не у відповідності до вимог закону (безпідставне відхилення) | - |
| укладення з учасником, який став переможцем процедури закупівлі, договору про закупівлю, умови якого не відповідають вимогам тендерної документації та/або тендерної пропозиції переможця процедури закупівлі | - |
| внесення змін до істотних умов договору про закупівлю у випадках, не передбачених законом | - |

*Продовж. табл. 2.1*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вид порушення** | **Розмір штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника,** | | **Розмір штрафу на керівника замовника** |
| **Вперше за рік** | **Повторно\*** |
| внесення недостовірних персональних даних до електронної системи закупівель та неоновлення у разі їх зміни |  |  | - |
| порушення строків оприлюднення тендерної документації | - |
| 3. Невиконання рішення Антимонопольного комітету України як органу оскарження за результатами розгляду скарг суб’єктів оскарження, подання яких передбачено законом | - | - | 2000 - 5000 неоподат-ковуваних мінімумів доходів громадян  *(Ч. 5 статті КУаАП 164****-14)*** |
| 4. Укладення договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель |  |  | 2000 - 10000 неоподат-ковуваних мінімумів доходів громадян  *(Ч. 6 статті КУаАП 164****-14)*** |

Примітка. Повторно означає, що на уповноважених осіб протягом року було накладено адміністративне стягненню за такі ж порушення

З метою недопущення штрафів та мінімізації ризиків адміністративно-правової відповідальності як уповноваженої особи так і керівника КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» у додатку Д ми розробили чек-лист, який може бути використаний для покращення внутрішнього контролю публічних закупівель на підприємстві.

Слід відмітити, що протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 164-14 КУпАП, складають органи Державної аудиторської служби України.

Адміністративне стягнення (штраф) за правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 164-14 КУпАП накладає сама Державна аудиторська служба України, а за правопорушення передбачені ч.ч. 2-6 ст. 164-14 КУпАП - районні, районні у місті, міські чи міські районні суди.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - не пізніш як через два місяці з дня його виявлення.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого частинами третьою - шостою статті 164-14 цього Кодексу, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Також слід відмітити, що уповноважені особи у сфері публічних закупівель також можуть притягатися до відповідальності і за результатами моніторингу.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» «за результатами моніторингу процедури закупівлі посадова особа органу державного фінансового контролю складає та підписує висновок про результати моніторингу процедури закупівлі (далі - висновок), що затверджується керівником органу державного фінансового контролю або його заступником. Такий висновок підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель протягом трьох робочих днів з дня його складання.

Протягом п’яти робочих днів з дня оприлюднення органом державного фінансового контролю висновку замовник оприлюднює через електронну систему закупівель інформацію та/або документи, що свідчать про усунення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, викладених у висновку, або аргументовані заперечення до висновку, або інформацію про причини неможливості усунення виявлених порушень.

У разі підтвердження органом державного фінансового контролю факту усунення замовником порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, викладених у висновку, про що цей орган зазначає в електронній системі закупівель протягом п’яти робочих днів з дня оприлюднення замовником відповідної інформації в електронній системі закупівель, службова (посадова) особа замовника та/або уповноважена особа замовника не притягається до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері закупівель з порушень, що були усунуті замовником відповідно до висновку.

У разі незгоди замовника з інформацією, викладеною у висновку, він має право оскаржити висновок до суду протягом 10 робочих днів з дня його оприлюднення, про що зазначається в електронній системі закупівель протягом наступного робочого дня з дня оскарження висновку до суду. Замовник зазначає в електронній системі закупівель про відкриття провадження у справі протягом наступного робочого дня з дня отримання інформації про відкриття такого провадження та номер такого провадження.

Якщо замовник не усунув визначене у висновку порушення, що призвело до невиконання ним вимог, передбачених Законом, а також висновок не оскаржено до суду, орган державного фінансового контролю після закінчення строку на оскарження до суду, за результатами моніторингу вчиняє дії щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері публічних закупівель» [70].

Слід відмітити, що на сьогодні з частиною 1 ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [70] аудитори Державної аудиторської служби України можуть проводити моніторинг лише процедур закупівель, які визначені у ст. 13 Закону, а саме: відкритих торгів, торгів з обмеженою участю, конкурентного діалогу, переговорної процедури.

Спрощена закупівля хоч і є обов’язковою для замовників, однак у розумінні цього не є процедурою. Тобто аудитори не мають впливу на замовників, які уникають спрощених закупівель [48]. Проаналізувати їх вони  можуть лише під час проведення планової або позапланової перевірки. Замовники цим активно користуються, укладають договори та оплачують їх.

Як громадськість, так і аудитори на сьогодні помічають чимало порушень при проведенні спрощених закупівель, зокрема і уникнення їх проведення.

Поширеними є проблеми, пов’язані із плануванням та організацією спрощених закупівель є досить актуальними в українській реальності. Визначення очікуваної вартості замовниками часто здійснюється непрофесійно, із застосуванням непрозорих та незрозумілих методів оцінки [37].

На нашу думку правильно було б реагувати на такі порушення одразу і починати моніторинги, але аудитори Державної аудиторської служби України не мають на це повноважень, також повни не можуть вийти на позапланову перевірку по спрощених закупівлях, бо це не передбачено законодавством.

Тому, на нашу думку потрібно внести зміни у частину 1 ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [70] і викласти її в такій редакції: «Моніторинг процедури закупівлі/спрощеної закупівлі здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його міжрегіональні територіальні органи (далі - органи державного фінансового контролю).

Моніторинг процедури закупівлі/спрощеної закупівлі здійснюється протягом проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії.

Моніторинг процедури закупівлі/спрощеної закупівлі не проводиться на відповідність тендерної документації вимогам [частини четвертої](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n1424) статті 22 цього Закону.

Моніторинг процедур закупівель здійснюється також щодо процедур закупівель, особливості яких передбачені у законах, що визначені у частинах [восьмій](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n897) та [дев’ятій](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n901) статті 3 цього Закону.»

Саме такі зміни дозволять здійснювати моніторинг спрощених закупівель, за якими (коли вони здійснюються без порушень) вдається суттєво економити державні кошти. Враховуючи позитивний для бюджетних коштів ефект при здійснені спрощених закупівель, вважаємо, що питання контролю спрощених закупівель необхідно врегульовувати на законодавчому рівні.

**Висновки за розділом 2**

1. Адміністративну відповідальність за порушення в сфері публічних закупівель - це вид юридичної відповідальності, яка реалізується через специфічні правовідносини, у яких компетентними органами застосовуються заходи адміністративного впливу за протиправні й винні діяння, які порушують встановлений порядок здійснення публічних закупівель.

2. Реальна адміністративно-правова відповідальність настає лише за наявності трьох підстав: 1) нормативної підстави, її складовою частиною є норма, яка закріплює склад делікту; 2) фактичної підстави (правопорушення); 3) процесуальної підстави (правозастосовний, юрисдикційний акт).

3. Адміністративна відповідальність характеризується двома видами ознак:

1) загальні ознаки, що характерні юридичній відповідальності в цілому;

2) спеціальні ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності.

4. До спеціальні ознаки адміністративної відповідальності належать:

1) Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок).

2) Адміністративна відповідальність має публічний державно-обов’язковий характер.

3) Наявне широке коло суб’єктів, що застосовують адміністративну відповідальність.

4) Адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від інших заходів стягнення та впливу, які застосовують у різних галузях права.

5) Між суб’єктом, що притягує до відповідальності і особою, яка притягується до відповідальності, відсутні відносини службового підпорядкування.

6) Адміністративній відповідальності підлягають як фізичні, так і юридичні особи.

7) Законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

8) Норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за своєю правовою природою актах, які варто поділяти на: а) кодекси; б) закони; в) правила.

5. Суб’єктами адміністративного права є учасники суспільних відносин, які мають суб’єктивні права та виконують юридичні обов’язки, встановлені адміністративно-правовими нормами.

6. Суб’єкти адміністративної відповідальності становлять собою систему, яка може бути подана як цілісна сукупність взаємопов’язаних елементів, що додають системі нових властивостей, які не зводяться до властивостей складових її компонентів, натомість і в системі суб’єктів адміністративно-деліктних відносин, яка відповідно є вихідною системою або системою першого порядку, також можуть бути виділені відповідні структурні елементи;

7. У системі суб’єктів адміністративної відповідальності можуть бути чітко виділені основні або обов’язкові суб’єкти – сторони адміністративно-деліктних відносин, одна з яких представлена особами, переслідуваними за вчинення адміністративного правопорушення, інша – відповідно органами, посадовими особами, які здійснюють переслідування тих осіб, які порушили Кодекс України про адміністративні правопорушення або законодавство України щодо адміністративних правопорушень;

8. Групи суб’єктів, що відносяться до осіб яких переслідують і особи, які переслідують, є не тільки елементами вихідної системи, але й системами другого порядку. Оскільки в адміністративно-деліктних відносинах можуть бути виділені стадії, то на кожній з них особи, які переслідують будуть представлені визначеною законом групою суб’єктів, уповноважених: виявляти адміністративні делікти; здійснювати судову чи юрисдикційну діяльність; виконувати постанови у справах про адміністративні правопорушення;

9. Суб’єкти, уповноважені здійснювати судову чи юрисдикційну діяльність, можуть бути розглянуті як система третього порядку, елементами якої є судові органи і судді, що представляють системне утворення.

10. Контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється шляхом проведення моніторингу закупівлі, проведення перевірки закупівель, а також під час державного фінансового аудиту та інспектування.

11. Органом державного фінансового контролю на сьогодні є Державна аудиторська служба України, яка має право як сама накладати штрафи про адміністративні правопорушення, так і звертатися до адміністративних судові з метою притягнення винних осіб до відповідальності та накладення штрафів про адміністративні правопорушення.

12. Перелік штрафів, які накладаються на посадових осіб, уповноважених осіб у сфері закупівлі та керівника замовника наведено у статті 16414 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

13. Прийняття нової редакції закону України «Про публічні закупівлі» та оновлення 164**-14** КУпАП є позитивним і було просто необхідним, адже без нової системи штрафів, без покарання, без належного контролю і моніторингу система публічних закупівель не може ефективно працювати у будь-якій країні світу.

14. З метою недопущення штрафів та мінімізації ризиків адміністративно-правової відповідальності як уповноваженої особи так і керівника КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» ми розробили чек-лист, який може бути використаний для покращення внутрішнього контролю публічних закупівель на підприємстві.

15. Обґрунтовано необхідність внесення змін до Закону України про публічні закупівлі в частині моніторингу публічних закупівель з метою реалізації можливості проведення моніторингу не лише процедур закупівель, а і спрощеної закупівлі.

**РОЗДІЛ 3**

**ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

**3.1. Поняття та складові професійної етики фахівця з публічних закупівель**

Нечесна робота учасників та замовників публічних закупівель, низький рівень суспільної довіри до публічних закупівель, розкриття шахрайства у цій сфері свідчать про необхідність реформування механізмів регулювання професії закупівельника.

Професія фахівця із публічних закупівель відрізняється від інших професій тим, що її представники несуть відповідальність за економічну складову не тільки перед керівником, але й перед суспільством в цілому. Нажаль, рівень довіри до сфери закупівель на сьогодні дуже низький.

Для того, щоб зрозуміти механізм впливу професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель на розвиток професії, економіки, суспільної довіри слід визначити сутність даного поняття, його елементи та механізм їх взаємозв’язку. У результаті дослідження проаналізовано визначення поняття “професійна етика”, наведені різними авторами, з метою з’ясування його сутності та чіткості трактування (табл. 3.1).

В загальному можна зробити висновок, що чітких підходів до визначення сутності професійної етики досі не існує. Існування виділених підходів до трактування поняття «професійна етика» викликано розглядом даного поняття на основі форм прояву та реалізації професійної етики у суспільстві, і заперечення будь-якого з них вважаємо неправильним.

Під професійною етикою потрібно розуміти сукупність правил, норм поведінки та переконань представників окремої професії, які формуються під впливом змінного професійного середовища, традицій, національної культури та менталітету.

*Таблиця 3.1*

**Дефініцій поняття «професійна етика»**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № з/п | Визначення професійної етики як критерій групування | Група авторів | Кількість джерел |
| 1 | Наука про професійну мораль | Г.П. Мєдвєдєва, М.Г. Тофтул | 2 |
| 2 | Моральна самосвідомість професійної групи та основа суспільної довіри | Є.Г. Федоренко, О.В. Лупікова Е.В. | 2 |
| 3 | Система правил поведінки спеціалістів з врахуванням особливостей їх професійної діяльності | Т.В. Мішаткіна, Я.С. Яскєвіч, Г.В. Дубов, А.В. Опальов, Л.Г. Максімов, Л.П. Максімова, О.С. Кобліков, Г.І. Бєлякова, Н.І. Порубов, Н.В. Осадчук, А. Сарапата (А. Sarapata), І. Лазарі-Павловська (І. Lazari-Pawłowska), П. Лабєнєц (P. Łabieniec), Б. Погоновска (B. Pogonowska), С. Єдинак (S. Jedynak) | 12 |
| 4 | Інституційні норми (кодекси, присяги), які регулюють взаємовідносини між представниками різних професій | Дж. Грей Сідней, Е Нідлз Бєлвєрд, І.С. Кон, Р.В. Кузіна, І. Лазарі-Павловська (І. LazariPawłowska), М. Рог (М. Rog) | 5 |
| 5 | Прикладна соціально-філософська дисципліна | І.А. Дубєрштейн, Е.Е. Лінчєвський, В.П. Савельєв, С.А. Анісімова, О.С. Кобліков, В.О. Лозовий, М.І. Панов, О.А. Стасевська | 5 |

Особливого значення професійна етика набуває в тих професіях, результати праці представники якої впливають на життєдіяльність, особисті риси та долю інших людей. Однією з таких професій є професія фахівця з публічних закупівель.

Нажаль до цього часу в науковій літературі поряд з визначенням професійної етики немає чіткого трактування поняття «професійна етика фахівця з публічних закупівель».

На нашу думку професійна етика бухгалтера – це норми поведінки, сукупність моральних правил, що притаманні професійній діяльності у сфері публічних закупівель.

Враховуючи підходи до трактування поняття “професійна етика” та наведене вище трактування професійної етики фахівця з публічних закупівель вважаємо, що професійну етику фахівця з публічних закупівель необхідно розглядати на двох рівнях: теоретичному і практичному.

На теоретичному рівні професійна етика фахівця з публічних закупівель – це прикладна наукова дисципліна, яка вивчає специфіку прояву вимог моралі в даній сфері.

Професійна етика фахівця з публічних закупівель на практичному рівні – це сукупність категорій, принципів та моральних норм, які визначають поведінку фахівця з публічних закупівель в практичній та повсякденній діяльності і формуються під впливом об’єктивних, змінних умов професійного середовища та менталітету.

Етика відноситься до гуманітарних дисциплін, предметом вивчення якої є мораль.

У структурі етики як науки окремі автори виділяють «прикладну етику, яка завжди має конкретного адресата і до складу якої належить професійна етика» [92].

Розвиток та існування професійної етики як прикладної наукової дисципліни викликані тим, що вона використовує теоретичні напрацювання етики як науки, перетворює їх в особливу інформацію, яка є необхідною при здійсненні окремого виду діяльності, описує професійну культуру, надає необхідні знання щодо етичних принципів та норм, якими повинен керуватися представник будь-якої професії в процесі здійснення діяльності тощо.

Професійна етика фахівця з публічних закупівель, як і будь- яка прикладна наукова дисципліна, має окремі складові. До них відносяться предмет, об’єкт, завдання (рис. 3.1).

Разом з тим сукупність етичних вимог, норм та правил, які описуються та пояснюються професійною етикою як науковою дисципліною та є базою, в практичній діяльності втілюються у вигляді таких елементів як категорії, моральні норми та принципи професійної етики.

Категорії професійної етики фахівця з публічних закупівель відображають об’єктивні закономірності розвитку моральних відносин та взаємозв’язків між членами професійної групи і суспільством, виступають засобом їх регулювання.

ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА ФАХІВЦЯ З ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЯК ПРИКЛАДНА НАУКОВА ДИСЦИПЛІНА

Предмет

специфіка проявів моралі в сфері публічних закупівель

Об’єкт

сукупність цінностей, етичних принципів і норм, що регулюють поведінку

фахівця з публічних закупівель в процесі здійснення професійної діяльності

Завдання

– формування науково обґрунтованої системи моральних вимог до фахівців з публічних закупівель;

– визначення моральних якостей, якими повинен володіти представник

Професії закупівельника;

– підвищення довіри до професії та її престижу;

– поширення знань з етики серед фахівців з пубілчних закупівель з метою удосконалення їх професійної культури

**Рис. 3.1. Складові професійної етики фахівця з публічних закупівель, як прикладної наукової дисципліни**

Принципи професійної етики бухгалтера – це фундаментальні уявлення про поведінку представників професії закупівельника в тій чи іншій ситуації.

Основні принципи професійної етики проявляються у моральних нормах, що є певними конкретними правилами поведінки, які визначають як повинен поводити себе представник замовника і учасника по відношенню до суспільства та інших людей.

Для того щоб визначити, які категорії є складовими професійної етики у сфері публічних закупівель розглянемо основні категорії професійної етики, які виділяються різними авторами.

Різноманітність етичних категорій сприяє виникненню численних класифікаційних ознак. Деякі відомі вчені власні класифікації будували на основі однієї із категорій, яку розглядали як функціональну.

Наприклад, Епікур в основу класифікації поклав категорію щастя, Аристотель – категорію блага, Кант – категорію обов’язку.

Значна частина вчених класифікують категорії професійної етики відповідно до структури моралі і виділяють категорії моральної свідомості, категорії моральних відносин і категорії моральної діяльності.

Наступні автори [17, 31] виділяють наступні категорії моральної свідомості: добро і зло, обов’язок, честь, гідність, совість, щастя, сенс життя, справедливість, відповідальність.

Дубов Г.В., Опалєв А.В. [30] до категорій моральної свідомості також відносять: моральний принцип, моральна норма, моральне переконання, моральна ціль, моральний вибір, а В.П. Савельєв [75] – сором, покаяння, репутація.

До категорій моральних відносин професійної етики Г.В. Дубов, А.В. Опалєв [30] відносять категорії: моральна взаємодія, моральний конфлікт, моральний авторитет, моральна репутація.

Інші категорії за даною класифікаційною ознакою виділяє В.А. Малахов [52] (моральна сутність спілкування між людьми, відкритість і замкненість, толерантність, повага, співчуття, любов, етикет, культура спілкування) та В.П. Савельєв [75] (любов, гордість, чесність, толерантність, співчуття, альтруїзм, милосердя).

Категоріям моральної діяльності приділено увагу лише Г.В. Дубовим, А.В. Опалєвим [30] (категорії моральний вчинок та моральні наслідки) і В.А. Малаховим [52] (свобода дії, свобода вибору, свобода волі, вчинок, співвідношення мети і засобів діяльності, мотив і результат моральної дії). Виділення відповідно до структури моралі різних категорій окремими авторами свідчить про те, що моральна свідомість, моральні відносини і моральна діяльність завжди виступають в єдності та взаємообумовленості.

В процесі дослідження було також встановлено що наступні автори [40, 51, 65] не виділяють окремих класифікаційних ознак категорій професійної етики. Вони наводять перелік найбільш поширених категорій професійної етики серед яких виділяють благо, благородство, відповідальність, гідність, добро і зло, етична свідомість, етичні дії, порядність, престиж професії, професійний обов’язок, професійний обов’язок, професійні етичні відносини, свобода, совість, справедливість, чесність, честь.

Узагальнивши основні категорії професійної етики, що виділяються різними вченими та науковцями можна зробити висновок, що на сьогодні існують різні ознаки їх класифікації, відповідно до яких відбувається і диференціація самих категорій.

Враховуючи специфіку діяльності замовників та учасників публічних закупівель і взявши за основу класифікацію категорій професійної етики відповідно до структури моралі вважаємо за доцільне в професійній етиці замовника та учасника виділити категорії моральної свідомості, моральних відносин і моральної діяльності.

Специфіка категорій моральної свідомості професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель полягає в тому, що вони відображають моральне життя даної професійної групи, використовуються для оцінки їх різних дій та вчинків.

Тому основними такими категоріями є: добро і зло, професійну честь, професійну гідність, совість, професійний обов’язок, відповідальність, професійну справедливість характеристика яких наведена в табл. 3.2.

Відповідно до структури моралі складовими професійної етики бухгалтера також є категорії моральних відносин і моральної діяльності.

На основі трудових відносин формуються моральні, оскільки професійна діяльність впливає на формування індивідуальних переконань та цінностей.

Ми погоджуємось з Рудакевича М.І., що діяльність групи людей з притаманними їй моральними та іншими відносинами – це те мікро середовище, яке продовжує формування особистості і накладає відбиток на моральні якості людей, які належать до окремої соціальної групи [74].

Вважаємо, що до категорій моральних відносин професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель необхідно віднести категорії, які відображають взаємодію моральних суб’єктів, в нашому випадку – представників замовника та учасника закупівлі.

*Таблиця 3.2*

**Перелік та характеристика основних категорій моральної свідомості професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель (ФуСПЗ)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Категорії моральної свідомості професійної етики ФуСПЗ** | **Характеристика** |
| Добро | Етична категорія, яка означає сукупність умов життя, вчинків та норм поведінки фахівця у сфері публічних закупівель які позитивно оцінені зі сторони суспільства |
| Зло | Категорія професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель, яка означає негативні явища в суспільному або особистому житті, які спричинені працівниками професії (злочинність, скупість, грубість підлість, ігнорування інтересів суспільства) |
| Професійна відповідальність | Категорія професійної етики, яка характеризує фахівця у сфері публічних закупівель з точки зору виконання ним моральних вимог, відповідності його діяльності професійному обов’язку і необхідності відповідати за наслідки власних дій |
| Професійна гідність | Категорія, яка виражає оцінку фахівцем у сфері публічних закупівель своєї моральної цінності, характеризує самоповагу та його моральну рівність з іншими членами професійної групи та суспільства |
| Професійна справедливість | Категорія, яка означає такий стан речей, який розглядається як належний і відповідає вимогам відповідності між практичним значенням фахівця у сфері публічних закупівель в житті суспільства і їх соціальним станом. Професійна справедливість найчастіше проявляється через етичні конфлікти, які виникають в практичній діяльності фахівців у сфері публічних закупівель |
| Професійна честь | За допомогою даної категорії виражається оцінка значимості професії фахівця у сфері публічних закупівель в житті суспільства, турбота фахівців у сфері публічних закупівель про свою репутацію як професіоналів, престиж професії |
| Професійний обов’язок | Категорія етики, яка означає відношення фахівця у сфері публічних закупівель до суспільства та окремих його членів, яке проявляється в зобов’язанні виконувати окремі визначені дії по відношенню до них в конкретних умовах. Для фахівця у сфері публічних закупівель професійний обов’язок проявляється у професіоналізмі, відданості своїй праці, захисті інтересів суспільства |
| Сенс життя | Категорія професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель, яка полягає в осмисленні життєвих та професійних пріоритетів, формуванні та визначенні цілей і перспектив професійної діяльності в контексті життєдіяльності суспільства |
| Совість | Категорія, яка характеризує здатність фахівця у сфері публічних закупівель самостійно контролювати себе, формулювати моральні обов’язки, вимагати від себе їх виконання і здійснювати самооцінку здійснених вчинків |

Враховуючи узагальнення зроблені основі проведеного дослідження пропонуємо до категорій моральних відносин віднести наступні: толерантність, повага, співчуття, культура спілкування, професійна культура, альтруїзм, милосердя, професійний такт.

Категорії моральної діяльності в професійній етиці фахівця у сфері публічних закупівель відображають характеристику вчинків представників даної професії, які мають власну структуру, поєднують у собі зовнішні, внутрішні і особистісні складові (професійна майстерність, професійна кваліфікація, свобода дії, свобода вибору, свобода волі, результат діяльності).

Характеристика основних категорій моральних відноси і моральної діяльності професійної етики бухгалтера наведена в табл. 3.3.

*Таблиця 3.3*

**Перелік та характеристика основних категорій моральних відносин та моральної діяльності професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель (ФуСПЗ)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Категорії професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель (ФуСПЗ)** | **Характеристика** |
| **Категорії моральних відносин** | |
| Альтруїзм | Категорія професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель, яка відображає необхідність безкорисливого служіння фахівця у сфері публічних закупівель суспільству, готовність до нехтування власними інтересами заради блага іншої людини |
| Культура спілкування | Категорія професійної етики, яка відображає суму набутих фахівця у сфері публічних закупівель знань і вмінь, навичок спілкування, які сформовані і прийнятні в суспільстві |
| Милосердя | Етична категорія, в якій проявляється готовність фахівця у сфері публічних закупівель допомагати кожній людині, яка потребує допомоги |
| Повага | Категорія професійної етики, яка відображає таке ставлення фахівця у сфері публічних закупівель до працівників, користувачів інформації, власників, яке на практиці дає змогу реалізувати їх гідність |
| Професійна культура | Етична категорія, яка відображає комплекс стереотипів свідомості і поведінки фахівця у сфері публічних закупівель в процесі діяльності, які спричинені особливостями професійної діяльності |

*Продовж. табл. 3.3*

|  |  |
| --- | --- |
| **Категорії професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель (ФуСПЗ)** | **Характеристика** |
| Професійний такт | Категорія, яка пов’язана з вмінням фахівця у сфері публічних закупівель діяти в конкретних ситуаціях професійної діяльності враховуючи індивідуальні якості об’єкта праці обираючи найбільш доцільні прийоми і засоби впливу на особистість |
| Співчуття | Категорія професійної етики, яка відображає розуміння фахівцем у сфері публічних закупівель почуттів працівників, користувачів інформації, прагнення допомогти та підтримати в складній ситуації |
| Толерантність | Категорія професійної етики фахівця у сфері публічних закупівель, яка характеризує ставлення працівників, які залучені до закупівель, до інтересів, переконань, вірувань, звичаїв і поведінки інших людей |
| **Категорії моральної діяльності** | |
| Вчинок | Етична категорія, яка складається з наступних елементів: мотиву, наміру, мети, дії, наслідків, самооцінки фахівцем у сфері публічних закупівель свого вчинку |
| Моральна свобода | Категорія професійної етики, яка охоплює проблеми можливості фахівця у сфері публічних закупівель бути самостійною та творчою особистістю |
| Наслідки | Категорія професійної етики, яка відображає об’єктивний результат до якого призвели дії фахівця у сфері публічних закупівель |
| Професійна кваліфікація | Етична категорія, яка передбачає, що фахівець у сфері публічних закупівель в процесі здійснення професійної діяльності повинен мати належний рівень знань та компетенції |
| Професійна майстерність | Категорія професійної етики, яка відображає мистецтво володіння професією закупівельника |
| Свобода волі | Як етична категорія означає, що здійснюючи вчинок, фахівець у сфері публічних закупівель здійснює моральний вибір між добром і злом, моральним і аморальним в процесі здійснення професійної діяльності |

Розглянувши основні категорії професійної етики фахівця з публічних закупівель, можна зробити висновок про неможливість їх існування відокремлено, оскільки вони є системою, елементи якої взаємопов’язані. Категорії моральної свідомості зумовлюють існування категорій моральних відносин і моральної діяльності, і навпаки.

Узагальнено всі складові професійної етики фахівця з публічних закупівель на практичному рівні продемонстрового на рис. 3.2.

ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА ФАХІВЦЯ З ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (**практичний рівень)**

Категорії

Принципи і правила

Моральні норми

***Моральної свідомості:*** добро; зло; професійна відповідальність; професійна гідність; професійна справедливість; професійна честь; обов’язок; сенс життя; совість

1. Добросовісна конкуренція серед учасників

2. Максимальна економія та ефективність

3. Відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель

4. Недискримінація учасника

5. Об’єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій

6. Запобігання корупційним діям і зловживанням

***Моральних відносин:*** альтруїзм; культура спілкування; милосердя; повага; професійна

культура; професійний такт; співчуття; толерантність

***Моральної діяльності:***вчинок; моральна свобода; наслідки; професійна кваліфікація; професійна майстерність; свобода волі

**Рис. 3.1. Складові професійної етики фахівця з публічних закупівель (практичний рівень)**

Виходячи з вищенаведеного приходимо до висновку, що під професійною етикою фахівця з публічних закупівель необхідно розуміти сукупність категорій, принципів та моральних норм, які визначають поведінку фахівця з публічних закупівель в практичній та повсякденній діяльності і формуються під впливом об’єктивних, змінних умов професійного середовища та менталітету, а також наукову дисципліну, яка вивчає специфіку прояву вимог моралі в даній сфері.

**3.2. Принципи етичної поведінки учасників та замовників під час публічних закупівель**

Реформування сфери публічних закупівель відбувається з метою створення умов для її ефективного функціонування. Стратегією реформування системи публічних закупівель («дорожня карта») та Планом заходів щодо її реалізації [14] передбачено запровадження Кодексу поведінки для всіх суб’єктів сфери публічних закупівель, що встановлюватиме єдині правила поведінки суб’єктів сфери публічних закупівель.

Вважаємо, що розроблення даного документу є надзвичайно актуальним, адже «неналежна етична поведінка між суб’єктами сфери публічних закупівель суттєво впливає на кінцевий результат закупівель. Недотримання етичних норм та свідоме або несвідоме ігнорування норм законодавства може призвести до порушень, які передбачають дисциплінарну, адміністративну та/або кримінальну відповідальність» [90].

В рамках опрацювання питань етичної поведінки замовників «під час здійснення публічних закупівель Міністерством економічного розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства було здійснено он-лайн опитування серед замовників та учасників, проведено ряд зустрічей з представниками Проекту технічної допомоги ЄС «Підтримка впровадження Стратегії реформування публічних закупівель/ Дорожньої карти для гармонізації законодавства в Україні» (далі Проект ЄС), Центру зі зниження ризиків корупції в оборонному секторі (CIDS) щодо міжнародних підходів, ролі кодексу етики, корупційних ризиків у державних закупівлях. За результатами проведеної роботи Міністерством економічного розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства спільно з Проектом ЄС напрацьовано Настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель» [90].

Розроблені настанови [14] спрямовані на удосконалення професіоналізму, актуалізацію проблеми професійної етики. Водночас Настанови не стосуються випадків свідомого порушення законодавства про закупівлі, які є предметом діяльності контролюючих і правоохоронних органів.

Під етичною поведінкою в Настановах розуміється «сукупність вчинків та дій суб’єктів сфери публічних закупівель, які відповідають тим нормам моралі, свідомості чи порядку, що характерні для сучасного суспільства розвинутих демократичних країн» [90].

Слід відмітити, що, нажаль, Настанови [90] не встановлюють норм права, вони носять виключно рекомендаційний та інформаційний характер. Вони можуть використовуватися для розробки внутрішніх організаційно-розпорядчих документів замовника щодо організації і проведення публічних закупівель, зокрема положення про уповноважену особу, посадової інструкції уповноваженої особи, трудового контракту з уповноваженою особою, антикорупційної програми (для суб'єктів господарювання державної чи комунальної власності).

Разом з тим вважаємо, що системне використання етичних норм та принципів етичної поведінки у роботі замовників сприятиме більш якісного, прозорого і безконфліктного здійснення процесу закупівель, тому Настанови [90] повинні носити не рекомендаційний характер, а стати обов’язковими для використання і стосуватися усіх службових (посадових) осіб, уповноважених осіб, а також керівників замовника під час організації та проведення процедур закупівель.

Настанови [90] базуються на принципах здійснення закупівель, визначених у Законі України «Про публічні закупівлі» та описують складові етичної поведінки, яких рекомендується дотримуватись протягом усього закупівельного процесу.

Слід відмітити, що у Настановах щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель трактується визначення принципів здійснення закупівель як «бажані правила етичної поведінки суб’єктів сфери публічних закупівель, які сприяють стабілізації всього процесу здійснення закупівель» [90].

Настановами [90] виділяються наступні принципи здійснення закупівель:

- добросовісна конкуренція серед учасників;

- максимальна економія та ефективність;

- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;

- недискримінація учасників

- об’єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій

- запобігання корупційним діям і зловживанням (табл. 3.4).

*Таблиця 3.4*

**Принципи здійснення закупівель** [90]

|  |  |
| --- | --- |
| **Назва принципу здійснення закупівель** | **Характеристика** |
| Добросовісна конкуренція серед учасників | Створення сприятливих та рівних умов для конкуренції серед учасників незалежно від сфери діяльності чи об’єктивних економічних чинників.  Важливість цього принципу також пов’язана з поведінкою замовника щодо вибору процедури закупівель, особливо обґрунтованості застосування переговорної процедури.  Замовникам не рекомендується встановлювати вимоги в тендерній документації, які можуть призвести до оскарження учасниками положень тендерної документації. Принцип тісно пов’язаний з принципом недискримінації учасників. |
| Максимальна економія та ефективність | З метою досягнення максимальної економії та ефективності замовникам слід звернути увагу на формування очікуваної вартості закупівлі, складання річного плану закупівель, критеріїв оцінки, встановлення технічних вимог та умов договору.  Для формування обґрунтованої очікуваної вартості закупівлі замовники можуть попередньо вивчати ринок, здійснювати моніторинг комерційних пропозицій потенційних постачальників. Встановлення заниженої очікуваної вартості може призвести до відміни торгів.  Оприлюднення річного плану закупівель замовниками заздалегідь до початку проведення процедури закупівлі може сприяти підвищенню рівня конкуренції серед учасників та результативності торгів.  Замовникам при встановленні технічних вимог до предмета закупівлі, критеріїв оцінки та умов договору важливо усвідомлювати необхідність досягнення не просто номінальної формальної економії, а максимальної ефективності за найкращу отриману тендерну ціну. Відсутність зваженого підходу до формування технічних вимог може призвести до закупівлі менш якісного предмету закупівлі, що в результаті дасть низьку ефективність закупівлі, а в тривалішому періоді часу може й зумовити надмірне витрачання коштів внаслідок високих витрат на експлуатацію чи використання придбаного товару (роботи, послуги) за нібито низькою ціною. Замовникам необхідно усвідомлювати, що вимоги встановлені в тендерній документації та умовах договору мають відповідати потребам замовника. |

*Продовж. табл. 3.4*

|  |  |
| --- | --- |
| **Назва принципу здійснення закупівель** | **Характеристика** |
| Відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель | Для досягнення належного рівня дотримання цього принципу достатньо вчасно та ретельно виконувати вимоги Закону щодо оприлюднення всього передбаченого ним масиву інформації про процес закупівлі, зокрема складання річного плану в кінці року для потреб на наступний рік, завчасне його опублікування, а також швидке та позитивне реагування на запити громадян, засобів масової інформації та громадських організацій. Принцип тісно пов’язаний із принципом максимальної економії та ефективності. |
| Недискримінація учасників | Замовнику під час проведення процедури закупівлі, у тому числі під час визначення предмету закупівлі, розроблення та затвердження тендерної документації, необхідно дотримуватися принципів здійснення закупівель, не призводячи своїми діями до штучного та/або формального обмеження кола учасників для суб’єктивного визначення переможця торгів. |
| Об’єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій | Оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично електронною системою закупівель на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації, та шляхом застосування електронного аукціону. У разі встановлення інших критеріїв оцінки, ніж ціна, такі обґрунтовано встановлені критерії мають надавати об’єктивну додаткову перевагу під час здійснення оцінки пропозиції. |
| Запобігання корупційним діям і зловживанням | Замовнику слід забезпечувати:  - прозорість і доступність інформації про закупівлі, підзвітність, шляхом оприлюднення в електронному вигляді максимально можливої кількості документів, пов’язаних із закупівлями;  - внутрішній контроль;  - складання звітності;  - відповідальність посадових осіб за порушення законодавства у цій сфері;  - недопущення участі у торгах суб’єктів господарювання за вчинені ними корупційні та інші відповідні правопорушення згідно статті 17 Закону.  Не слід також демонструвати поведінку (насамперед, під час переговорів у переговорній процедурі або на першому етапі конкурентного діалогу, а також під час комунікацій між замовниками і суб’єктами господарювання поза межами (до та/або після) процесу закупівель), яка може бути сприйнята суб’єктом господарювання у вигляді натяку на можливі корупційні дії з боку замовника. |

Позитивним є те, що перелічені фактори закріплені не лише в Настановах [90], які носять рекомендаційний характер, а і в Законі України «Про публічні закупівлі», а отже є обов’язковими для всіх учасників закупівельного процесу.

На погіршення репутації замовників, негативне сприйняття їх етичної поведінки досить часто впливають конфлікті ситуації, які виникають між замовником та учасниками. Тому учасникам потрібно багато уваги приділяти саме недопущенню таких конфліктних ситуацій.

Фактори, що впливають на мінімізацію конфліктності між суб’єктами сфери публічних закупівель наведені на рис. 3.2.

Законність - дотримання замовником під час виконання службових обов’язків вимог Закону України «Про публічні закупівлі» та інших нормативно-правових актів, своєчасне та ефективне вживання вичерпних заходів щодо запобігання та усунення порушень

Компетентність - систематичне підвищення замовником свого професійного рівня (поліпшення власних знань, умінь, навичок) та культури спілкування, здійснення обміну досвідом з колегами.

Неупередженість –чесне і неупереджене ставлення замовником до проведення закупівель та учасників. Відсутність прихильності та надання переваг окремим його учасникам. Зниження суб’єктивізму під час прийняття рішень

Підзвітність - сумлінне виконання своїх обов’язків, забезпечення підзвітності та персональної відповідальності за прийняті рішення, дії чи бездіяльність, позитивна налаштованість під час комунікації з громадянами/громадськими організаціями та при проведенні перевірок і контрольних заходів

Взаємоповага - дотримання загально визначених етичних норм поведінки, виявлення ввічливості і поваги між всіма суб’єктами сфери закупівель

Доброчесність - невикористання переваг свого становища щодо отримання матеріальних та інших благ під час організації та проведення процедур закупівель

.

**Рис. 3.2. Фактори, що впливають на мінімізацію конфліктності між суб’єктами сфери публічних закупівель (для замовників)**

Також правилами етичної поведінки передбачається і те, що «Замовники під час виконання посадових обов’язків не можуть використовувати своє службове становище в особистих інтересах чи інтересах інших осіб з метою одержання неправомірної вигоди (грошові кошти, пропозиції роботи, цінні подарунки тощо) та безпосередньо або через інших осіб вимагати від юридичних або фізичних осіб подарунків у зв’язку з проведенням закупівель» [90].

Позитивним є те, що на сьогодні існують правила етичної поведінки не лише для замовників, а і для учасників публічних закупівель. Вони викладені в Настановах щодо етичної поведінки учасників/потенційних учасників під час участі у публічних закупівлях [91].

Ці Настанови є рекомендаційними і їх важливість обґрунтовується тим, що недотримання етичної поведінки суб’єктами сфери публічних закупівель у закупівельному процесі негативно відображається на кінцевих результатах закупівель, негативно впливає на ступінь довіри, прозорості та справедливості при проведенні процедур закупівель. Вони, окрім іншого, містять фактори, що впливають на мінімізацію конфліктності між суб’єктами сфери публічних закупівель (рис. 3.3).

Законність - дотримання учасником вимог Закону України “Про публічні закупівлі” та інших нормативно-правових актів, своєчасне та ефективне вживання вичерпних заходів щодо запобігання та усунення порушень

Добросовісна конкуренція - дотримання правил та принципів добросовісної конкуренції, участь у публічних закупівлях на засадах змагальності, досягнення конкурентної переваги над іншими суб'єктами господарювання з метою здобуття перемоги та укладання договору про закупівлю.

Відповідальність та доброчесність - доброчесна та відповідальна поведінка на усіх стадіях участі у публічних закупівлях, сумлінне, своєчасне та якісне виконання своїх обов’язків за договором про закупівлю

Взаємоповага - дотримання загально визначених етичних норм поведінки, виявлення ввічливості та поваги між всіма суб’єктами сфери закупівель, недопущення словесних образ, погроз та залякувань

**Рис. 3.2. Фактори, що впливають на мінімізацію конфліктності між суб’єктами сфери публічних закупівель (для учасників)**

Слід відмітити, що як і для замовників, так і для учасників публічних закупівель передбачені окремі фактори з однією назвою, але їх суть для кожного суб’єкта є іншою, виходячи із ролі кожного в системі публічних закупівель.

**3.3. Зарубіжний досвід формування професійної етики у сфері публічних закупівель**

Вивчення зарубіжного досвіду формування професійної етики показало, що в більшості краї вимоги до професійної етики закріплюються у документах під назвою «Настанови…», які використовуються як в державному, так і в приватному секторі.

Також в останній час почала вживатися і інша назва таких документів, а саме «Кодекси етики». В них, в переважній більшості, визначається лише та поведінка, що придатна для сприяння політиці в екологічній та соціальній сферах.

Також дослідження показало, що юридичні підстави для прийняття Настанов в різних країнах можуть варіюватися. Деякі настанови приймаються на основі законодавства, в той час як інші – на добровільній основі. Одні настанови мають статус напівдержавного документа, хоча складаються приватними структурами. Інші ж настанови складаються для окремих професій, наприклад бухгалтерів, юристів, фахівців з публічних закупівель або державних службовців.

У багатьох країнах існують настанови для всього публічного сектору, але не конкретно щодо публічних закупівель. Можлива причина цього полягає в тому, що вимоги щодо поведінки, які зазвичай передбачаються настановами з публічних закупівель, зокрема стосовно відсутності дискримінації, прозорості, конфлікту інтересів, проблеми подарунків та гостинності, фактично не притаманні лише сфері публічних закупівель. Ці теми є актуальними для поведінки будь-якого державного службовця. Більше того, настанови у публічному секторі часто включають в себе роль державної посадової особи у якості покупця.

Наприклад, у Великобританії Комітет стандартів публічного життя (незалежний консультативний позавідомчий орган, що консультує Прем’єр-міністра) встановив наступні «сім принципів:

1. Самовідданість - особи, що обіймають посади у публічній сфері, повинні діяти лише в інтересах громадськості.

2. Доброчесність - особи, що обіймають посаду в публічній сфері, повинні уникати прийняття будь-яких зобов’язань, які можуть неналежним чином вплинути на їхню роботу. Такі особи не повинні діяти чи приймати рішення задля отримання фінансової або іншої матеріальної вигоди для себе, своєї родини або своїх друзів. Особи, що обіймають посаду в публічній сфері, повинні задекларувати та вирішити питання будь-яких інтересів та відносин.

3. Об’єктивність - особи, що обіймають посаду в публічній сфері, повинні діяти та приймати рішення безпристрасно, справедливо та за заслугами, використовуючи справжні докази, а також без дискримінації або упередженості.

4. Підзвітність - особи, що обіймають посаду в публічній сфері, підзвітні громадськості за свої рішення та дії й повинні приділити належну увагу ретельному розгляду, необхідному для забезпечення цього.

5. Відкритість - особи, що обіймають посаду в публічній сфері, повинні діяти та приймати рішення відкрито й прозоро. Інформація не повинна приховуватися від громадськості, окрім випадків, коли на те є чіткі й законні причини.

6. Чесність - особи, що обіймають посаду в публічній сфері, повинні говорити правду.

7. Лідерство - особи, що обіймають посаду в публічній сфері, повинні демонструвати ці принципи у своїй поведінці. Вони повинні активно пропагувати та енергійно підтримувати ці принципи та мати бажання кинути виклик неналежній професійній поведінці за її наявності» [14].

Слід відмутити, що практично всі вищезазначені принципи є актуальними для публічних закупівель, а тому можуть застосовуватися фахівцями із публічних закупівель.

В Німеччині існує загальна німецька Настанова, в якій конкретно висвітлено ризик корупції. Ця Настанова не ґрунтується на принципах незаплямованої репутації, підзвітності тощо, але напряму рекомендує певну поведінку задля уникнення навіть підозри у корупції. На нашу думку вона є також актуальною для фахівців у сфері публічних закупівель, адже мінімізація корупції – це одна із причин переведення закупівель в електронний формат в Україні. Настановою передбачено наступні «8 рекомендацій:

1. Посадова особа повинна дати приклад: продемонструвати власною поведінкою, що вона ані терпить, ані підтримує корупцію.

2. Посадова особа повинна негайно відмовлятися від будь-яких спроб її залучення до корупційної діяльності та безвідкладно повідомляти контактну особу, відповідальну за запобігання корупції, та свого безпосереднього керівника.

3. Якщо посадова особа підозрює, що хтось бажає попросити її про пріоритетне ставлення супроти її обов’язків, вона має проконсультуватися з колегою як свідком.

4. Посадовій особі слід працювати так, аби в будь-який час пройти перевірку.

5. Необхідно суворо розмежовувати роботу та приватне життя. Посадовій особі необхідно перевірити, чи не існує конфлікту між приватними інтересами та робочими обов’язками.

6. Посадовій особі слід допомагати своєму робочому колективу виявляти та усувати випадки корупції. Необхідно повідомляти безпосереднього начальника та контактну особу із запобігання корупції в разі наявності конкретних ознак корумпованої поведінки.

7. Посадовій особі слід допомагати виявляти в організаційних структурах недоліки, що сприяють корупції.

8. Необхідно брати участь в основному навчанні та підвищенні кваліфікації із запобігання корупції» [14].

Позитивним є те, що у німецькій Настанові кожна рекомендація доповнюється пояснювальними примітками. Щодо пункту 4, який є менш очевидним, примітки включають в себе досить деталізовану пораду щодо діловодства стосовно робочої діяльності, щоби колеги в принципі могли взяти на себе роботу, коли працівник не має можливості виконувати свої обов’язки, наприклад, внаслідок переведення або підвищення. Також рекомендується уникати ведення «вторинного діловодства», таким чином не даючи підстав для будь-яких підозр в нелояльності/нечесності. Одним словом, методи роботи мають бути «…прозорими та зрозумілими для всіх».

Що стосується іншого неоднозначного пункту 7, в примітках персоналу рекомендується ознайомитися зі структурами, що ускладнюють моніторинг робочих процесів, або в яких лише один працівник відповідає за весь процес, пов’язаний із наданням дозволів. Суть в тому, що хоча організаційна структура не є сферою відповідальності окремого працівника, саме працівник постраждає за наявності підозр у корупції через недоліки такої структури. Таким чином, вбачається, що працівники зацікавлені в удосконаленні організаційних структур. В примітках зазначається, що регулярна ротація персоналу може полегшувати будь-які корупційні ризики, що виникають через недоліки організаційної структури.

Естонський Кодекс етики державних службовців був прийнятий як додаток до Закону «Про державну службу». Цей Кодекс включає в себе не 7, а 20 принципів, дотримання яких очікується від естонських державних службовців, а саме такі «принципи:

1. Державний службовець – це громадянин, що несе службу для людей.

2. Діяльність державного службовця ґрунтується на дотриманні Конституції Естонської Республіки, передбаченій в присязі при прийомі на посаду.

3. У своїй діяльності державний службовець повинен дотримуватися юридично вираженої волі політиків, які отримали повноваження від громадян.

4. Публічні владні повноваження повинні реалізуватися виключно в інтересах громадськості.

5. Публічні владні повноваження завжди повинні реалізовуватися у відповідності до законодавства.

6. Реалізація публічних владних повноважень завжди передбачає відповідальність.

7. Публічні владні повноваження, як правило, реалізуються через публічну діяльність.

8. Державний службовець повинен бути готовий приймати непопулярні рішення в інтересах громадськості.

9. Особа, що реалізує публічні владні повноваження, повинна намагатися досягнути якомога ширшої участі громадян у реалізації повноважень.

10. У власній діяльності державний службовець повинен завжди ставити інтереси громадськості у пріоритеті перед відомчими інтересами.

11. Державний службовець зобов’язується бути політично безпристрасним у власній діяльності.

2. Державний службовець повинен приймати рішення на основі публічних та загальнозрозумілих критеріїв.

13. Державний службовець повинен уникати створення ситуацій, які дають привід або можуть дати привід для підозри стосовно його/її безпристрасності чи об’єктивності при розгляді питань, щодо яких така підозра виникла.

14. Державний службовець повинен поводитися із довіреним йому/їй майном економно, доцільно та обачно.

15. Державний службовець повинен використовувати інформацію, що стає йому/їй відомою завдяки виконанню своїх офіційних обов’язків, виключно в інтересах громадськості.

16. Особа, що реалізує публічні владні повноваження, характеризується чесністю та повагою до громадськості та колег по роботі.

17. При спілкуванні з людьми державний службовець повинен бути ввічливим та готовим допомогти.

18. Державний службовець повинен бути гідним поваги, відповідальним та сумлінним.

19. Державний службовець повинен докладати всіх зусиль при несенні державної служби через постійний саморозвиток.

20. Державний службовець повинен всіляко сприяти поширенню вищенаведених принципів» [14].

Позитивним, на нашу думку. є те, що перелічені принципи є досить прості і їх не складно впроваджувати завдяки їх простоті. Однак недоліком є те, що ці принципи одночасно є занадто загальними, аби давати якісь орієнтири для дій, а в деяких випадках – навіть неоднозначними, наприклад, пункти 3 та 7 Кодексу.

На нашу думку пункти 12-14 Естонського кодексу є найбільш актуальними для державних службовців, що працюють в галузі публічних закупівель.

Польська Настанова для державних службовців є дещо комплекснішою та зосереджена на убезпеченні незаплямованої репутації державних службовців відносно політичних та приватних інтересів. Ця Настанова також є відносно стислою та включає в себе п’ять вимог щодо надійності, безпристрасності та політичної нейтральності. Кожна з п’яти вимог прописана у декількох конкретніших вимогах, з яких жодна не стосується безпосередньо діяльності з публічних закупівель.

Особливо актуальними, на нашу думку, для фахівців з публічних закупівель є вимоги щодо безпристрасності: «Державний службовець повинен бути безпристрасним у виконанні своїх робочих завдань та обов’язків, зокрема:

a) повинен проявляти розбірливість та обережність, намагаючись виключити підозри щодо будь-яких зв’язків між інтересами громадськості та приватними інтересами;

b) не повинен виконувати жодної роботи / займатися жодною діяльністю, що може заважати виконанню його/її офіційних обов’язків;

c) не повинен приймати оплату в жодній формі за свої публічні заяви/рішення, коли це стосується його/її посади та обов’язків;

d) в ході здійснюваних ним/нею адміністративних проваджень він/вона повинен/повинна забезпечувати рівне ставлення до всіх залучених сторін, не піддаючись на жодний тиск та не приймаючи жодних зобов’язань на основі сімейних стосунків, знайомств, робочих або інших відносин;

e) не повинен приймати жодних матеріальної або особистої вигоди від осіб, залучених до справ, які він/вона веде;

f) не повинен демонструвати знайомство з особами, що є публічно відомими завдяки своїй політичній, бізнесовій, суспільній чи релігійній діяльності, та повинен уникати можливостей сприяння будь-яким групам, що мають інтерес у певній діяльності;

g) повинен поважати право громадян на інформацію, під яким мається на увазі прозорість державного управління, водночас зберігаючи конфіденційність інформації, захищеної законодавством;

h) повинен приймати обмеження можливості майбутнього працевлаштування особами, чиї справи він/вона вів/вела під час обіймання посади на державній службі» [14].

В Данії Міністерство фінансів видало Кодекс VII, що включає в себе сім ключових обов’язків державних службовців в центральному уряді. Документ зосереджений на обов’язках державних службовців стосовно їх дорадчих функцій для центрального уряду та його міністрів.

Другий комплект настанов було видано для визначення діяльності державних службовців в інших державних органах, включаючи органи місцевого самоврядування. Тут рекомендації поширюються, наприклад, на обсяг, в якому державні службовці можуть чи повинні ставити під сумнів накази своїх безпосередніх начальників, обсяг, в якому державні службовці можуть залучатися до діяльності поза своєю роботою, обов’язки щодо конфіденційності й доброчесності, подарунків та інших благ, а також належне фінансове управління. Можливо, рекомендація – це не є належний термін, оскільки настанова в суттєвому обсязі описує те, що вже випливає із законодавства.

Для публічних закупівель особливо актуальною є тема належного фінансового управління, і стосовно цього настанова значною мірою посилається на існуюче законодавство про публічні закупівлі, не надаючи жодних додаткових рекомендацій.

Настанови, які стосуються конкретно професійної етики у сфері публічних закупівель, наявні лише в трьох країнах – членах ЄС. Це пов’язано з тим, що в більшості європейських країн існують численні національні норми, які частково містять рекомендацій щодо етики в публічних закупівель, який доповнює законодавство цих країн. А тому видання окремих Кодексів етики з публічних закупівель є не завжди актуальним.

Ірландське Управління державних закупівель розробило Кодекс етики для закупівельних установ. Цей Кодекс побудований на принципах сумлінності, прозорості/підзвітності та конфіденційності інформації.

Сумлінність фактично є синонімом доброчесності і передбачена в Кодексі у вигляді конкретніших вимог щодо законності, розкриття інтересів, подарунків та гостинності. Вимога щодо законності фактично стосується законності виконання державними службовцями своїх завдань. Власне кажучи, це, очевидно, випливає з характеру речей та не обов’язково має конкретно згадуватися в кодексі.

Вимоги щодо подарунків передбачають, що державні службовці ніколи не повинні їх приймати. В кодексі зазначено, чому будь-які подарунки державним службовцям є сумнівними (ризик отримання вигоди дарувальником), та подаються приклади таких подарунків. Вимоги поширюються на будь-які подарунки значної цінності, а також будь-які грошові суми, подарункові банківські чеки або ваучери незалежно від їх вартості. Кодекс рекомендує, що в кожному такому випадку ситуацію необхідно пояснювати дарувальнику, аби уникнути неправильного розуміння причин відмови або образи.

Абсолютно погоджуємося з думкою О. Шатковського та С. Брун-Нільсена що «Ірландський кодекс є дещо плутаним, підкреслюючи, що «…слід бути особливо обережним, коли постачальники перебувають в процесі торгів на певне замовлення. В такому разі не повинно бути жодного прийняття подарунків або гостинності від підрядників, постачальників або надавачів послуг, що беруть участь у поточному процесі торгів» [14] Очевидно, що цей Кодекс зосереджений на процесі торгів.

Окрім сумлінності, Кодекс також ґрунтується на прозорості та підзвітності. Ці принципи передбачають, щоб всі рішення та господарські операції були справедливими, враховували інтереси усіх сторін, забезпечували цінність грошових коштів та могли бути обґрунтовані. В цьому контексті також існують конкретні вимоги щодо відокремлення обов’язків в межах циклу закупівель та ведення письмової документації, придатної для забезпечення аудиторської простежуваності. Що стосується відокремлення обов’язків – рекомендується, аби процес замовлення та отримання товарів був відокремлений від оплати за товари.

При організації функції закупівель згідно вимог Ірландського кодексу керівництво організацій-замовників повинне забезпечити належне відокремлення обов’язків в межах циклу закупівель. Наприклад, наскільки це можливо, замовлення та отримання товарів і послуг повинні відокремлюватися від оплати за товари та послуги.

Точне письмова фіксація інформації (включаючи комп’ютерний документообіг) є важливими при демонстрації дотримання належних стандартів етики. Отже, протягом процесу закупівель необхідно вести належну документацію. Ця документація повинна забезпечувати аудиторську простежуваність причин прийняття конкретного рішення щодо закупівель. Тип та деталі інформації, що фіксується, мають передбачатися в місцевих правилах щодо процедур та залежать від складності або чуттєвості конкретного питання закупівель.

Третій основний принцип Кодексу – конфіденційність інформації – нечасто акцентується як окремий аспект, разом із незаплямованістю репутації, прозорістю тощо. Він включає в себе, з одного боку, зобов’язання убезпечувати збереження комерційно важливої інформації від учасників торгів, а з іншого – обмеження того, що може розкриватися до присудження контракту.

Основне правило полягає на тому, що комерційно важлива інформація повинна утримуватися в безпеці та ніколи не має використовуватися для отримання особистої вигоди або для утисків справедливої конкуренції. Інформація щодо окремих контрактів не повинна передаватися засобам масової інформації або будь-яким іншим особам на їхній запит (окрім відповідного підрядника, якого стосується така інформація), без погодження безпосереднього керівництва. (…)

Ще одним кодексом, який присвячений щодо професійної етики у сфері публічних закупівель є Угорський Кодекс етики, який спрямований як на закупівельні установи, так і на учасників торгів. Цей Кодекс в Угорщині застосовується в будь-якому разі у випадку його прийняття організацією-замовником та учасниками торгів, іншими словами, при проведенні торгів, умовою участі в яких є визнання Кодексу.

Цей Кодекс виходить за рамки звичайного змісту й передбачає не лише рекомендації щодо поведінки у доповнення до вимог законодавства, а й вказівки стосовно трактування законодавства. Це включає в себе навіть такі дуже фундаментальні аспекти, як питання, чи дії, не зазначені в законі, вважаються забороненими.

Слід відмітити, що в Угорському кодексі, як і в багатьох кодексах/настановах, загальна частина зосереджена на загальних принципах. В загальній частині перелічується низка термінів, таких як доброчесність, прозорість, відсутність дискримінації, а згодом надається досить коротке пояснення таких термінів.

Наприклад безпристрасність означає за Угорським кодексом, що організації-замовники діють справедливо, без упередження та при дотриманні прав (учасників).

Прозорість вимагає, щоб організації-замовники забезпечували публічність процедур торгів, а також прогнозованість і законність своїх рішень.

Що стосується принципу ефективності, то в Угорському Кодексі викладено конкретне зобов’язання для учасників торгів подавати конкурентні оферти, які враховують «реальні ринкові умови». Скоріше за все, мета цього зобов’язання – спонукати учасників торгів діяти в інтересах організації-замовника.

Ефективність передбачає, що застосовується найефективніший спосіб використання державних коштів.

Також інші частини положень Кодексу для учасників торгів включають в себе зобов’язання враховувати інтереси громадськості стосовно конкуренції та цінності коштів.

Рекомендації для організацій-замовників загалом побудовані у відповідності до елементів циклу закупівель, починаючи з етапу планування та закінчуючи моніторингом контракту.

Наприклад, рекомендація щодо планування включає в себе акцент на важливості встановлення передкваліфікаційних критеріїв для конкретного контракту та ринку задля уникнення надмірних та диспропорційних вимог. Рекомендація також наголошує, що критерії присудження контракту повинні від початку бути вироблені для забезпечення кількісної оцінки.

Рекомендація щодо процедури закупівель, як така, орієнтована майже виключно на запобігання шахрайству при торгах. Це досягається за рахунок запровадження низки показників, як, наприклад, того, що в усіх офертах, окрім однієї, наявні помилки, двозначності або бракує інформації на предмет вимог торгів або критеріїв присудження.

Що стосується процедури закупівель як такої, Кодекс вимагає від учасників торгів враховувати не лише власний комерційний інтерес, а й співвідношення ціни та якості. Конкретніші вимоги в цьому відношенні включають в себе вимогу для учасника торгів, щоб він забезпечував фактичну спроможність виконання ним контракту та «докладав всіх зусиль до уникнення передачі робіт на субпідряд». Мета однозначно полягає в запобіганні надходженню оферт від підприємств, які фактично являють собою «компанії-пустишки», створені лише під конкретні торги.

Дотримання Кодексу в Угорщині вказане як добровільне, і Кодекс рекомендує включати вимоги, що містяться в ньому, до трудових договорів / умов торгів, аби зобов’язувати державних службовців та учасників торгів. Зазначається, що в разі порушення санкції повинні бути передбачені договорами/контрактами, від догани до звільнення та відхилення оферт у випадку порушення з боку учасника торгів.

В Італії діє Кодекс етики «Консіп», розроблений державною компанією «Консіп», яка відіграє центральну роль в публічних закупівлях. Цей Кодекс поширюється на діяльність із публічних закупівель та має значний вплив на цю сферу. Він встановлює стандарти для персоналу «Консіп», а також для будь-кого, хто співпрацює з цією компанією, включаючи працівників, консультантів, постачальників, Міністерство економіки та фінансів та інших зацікавлених сторін. Як інші настанови, цей кодекс починається з викладу загальних стандартів поведінки, що зазвичай виражається категоріями прозорості, лояльності, законності, незаплямованої репутації тощо. Однак, надалі цим термінам не надається визначення, незважаючи навіть на те, що значення чималої кількості з них не є очевидним.

В кодексі зазначається, що «відносини та поведінка між (персонал «Консіп») та між ним і третіми сторонами повинні гуртуватися на принципах чесності, коректності, прозорості, конфіденційності, безпристрасності, старанності, лояльності та взаємоповаги» [14].

Якщо говорити докладніше, положення щодо конфлікту інтересів включає в себе низку традиційних ситуацій, таких як прийняття грошових коштів, подарунків, послуг або інших благ будь-якого типу від фізичних осіб, компаній чи суб’єктів господарювання, що знаходяться або мають намір вступити в ділові відносини з «Консіп». Крім того, в цьому положенні перелічуються типи поведінки, яких слід уникати.

Зокрема (персонал «Консіп») повинен уникати ситуацій, за яких особисті інтереси можуть слугувати причиною конфліктів інтересів з інтересами Компанії («Консіп») або із загальнішими інтересами громадськості, що регулюють діяльність «Консіп»;

Працівники «Консіп» не повинні використовувати інформацію, отриману в ході виконання функцій їхньою компанією, задля отримання прямих чи непрямих благ. В будь-якому разі працівники «Консіп» повинні уникати неналежного та несанкціонованого використання активів, знань та інформації Компанії.

У відносинах з третіми сторонами (вони) повинні діяти безпристрасно, прозоро та коректно; уникаючи відносин, які можуть виникнути в результаті наполегливих прохань зі сторони або можуть призвести до конфлікту інтересів.

Як в інших настановах/кодексах, у разі конфлікту інтересів та за наявності сумнівів вирішенням для працівників є консультації з безпосередніми начальниками.

Кодекс етики також вирішує загальні питання відносин між працівниками, включаючи, наприклад, відданість «Консіп» професійному розвитку персоналу, недискримінаційну та демократичну кадрову політику, а також захист приватності.

Питання публічних закупівель конкретно висвітлені в положенні щодо відносин з постачальниками, яке також включає в себе спосіб вибору таких постачальників. Тут також містяться загальні вимови стосовно забезпечення достатніх економічних та технічних потужностей зі сторони постачальника. Що стосується вибору процедури – в документі просто міститься посилання на застосовне законодавство.

Спеціальне положення стосується складання матеріалів торгів. Тут Кодекс містить рекомендації, що виходять за межі подібних норм інших кодексів/настанов, описаних в цьому звіті. Цікавий підхід полягає в тому, що складання матеріалів торгів є фактично етапом всієї процедури, коли ризик порушення правил етики є найбільшим. Саме тут завдяки способу вироблення технічних специфікацій, передкваліфікаційної форми та критеріїв присудження може мати місце сприяння особливим інтересам.

Персонал, «залучений до підготовки матеріалів торгів, зобов’язаний:

- підтримувати якнайширшу участь в процедурах відбору сторони-замовника, у відповідності до цілей, поставлених (закупівельною установою), а також справедливу та коректну конкуренцію між учасниками;

- забезпечувати належну відстежуваність прийнятих критеріїв та зробленого вибору;

- дотримуватися положень щодо конфіденційності, встановлених Кодексом та чинним законодавством, стосовно набутої інформації шляхом впровадження необхідних запобіжних заходів для уникнення розголошення, навіть мимовільного, будь-якої теми конфіденційних новин;

- надавати докази можливого протекціонізму, змови, навіть виражених або потенційних, а також будь-якої іншої поведінки, що не відповідає чинному законодавству, внутрішнім процедурам та правилам «Консіп» та положення й принципи, встановлені Кодексом, про які суб’єкт дізнається в контексті виконання своєї господарської діяльності» [14].

Всі особи, що беруть участь в роботі комісій із торгів в якості членів або секретаря, повинні діяти безпристрасно та приймати рішення із суворістю, конфіденційністю, у відповідності до чинних правил та принципів, встановлених цим Кодексом.

Від членів та секретарів комісій із торгів також вимагається не брати участь в неформальних зустрічах із суб’єктами, зацікавленими в отриманні інформації щодо процедури проведення торгів.

Санкціонування Кодексу може включати в себе суто дисциплінарні заходи та великою мірою пов’язане з внутрішньою системою контролю «Консіп». В будь-якому разі, а також подібно до інших кодексів/настанов, можливості примусового виконання суттєво забезпечуються договорами.

Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECP) в складі свого набору інструментів для публічних закупівель також видано методичні рекомендації стосовно настанов із публічних закупівель [93]. Ці методичні рекомендації стосуються закупівельних установ та проводять межу між загальними настановами, корисними для діяльності загалом, та настановами, розробленими конкретно для публічних закупівель. Загальні настанови включають в себе вимоги щодо, наприклад, громадських інтересів, чесності, справедливості та прозорості.

На думку ОЕСР, настанови, розроблені безпосередньо для публічних закупівель, повинні бути конкретнішими та зосереджуватися на поведінці, яка є належною для роботи з ризиками, притаманними різним етапам закупівель [14].

В методичних рекомендаціях зазначено, що «на підготовчому етапі настанови повинні зосереджуватися на поведінці в діалозі з бізнесом, включаючи ініціювання та теми для такого діалогу» [14].

В цьому контексті особливо цікава рекомендація полягає в тому, що коли йдеться про визначення потреб, це повинно здійснюватися лише договірною установою без діалогу з бізнесом. Таким чином уникається ситуація, коли основні складові матеріалів торгів «підігнані» під інтереси конкретного учасника торгів.

Рекомендації щодо самої процедури торгів досить обмежені та переважно передбачають використання посадових осіб, не залучених до конкретної закупівлі, для надання інформації учасникам під час торгів. Ця рекомендація може бути менш актуальною у разі електронних торгів. Після торгів (під час адміністрування контракту) рекомендація також є обмеженою та передбачає, щоб державні службовці забезпечували постійну фіксацію процесу адміністрування контрактів для уможливлення аудиторської простежуваності.

Отже, проведене дослідження показало, що в Європі відносно мало кодексів/настанов конкретно із публічних закупівель. Більше того, такі кодекси/настанови, в будь-якому разі, зосереджуються на тому, що також є основними проблемами загальних кодексів/настанов, зокрема на конфлікті інтересів та подарунках, підзвітності та дотримання конфіденційності інформації.

Коли дія настанов/кодексів із закупівель поширюється на постачальників / учасників торгів, то основним елементом в Кодексах європейських країн є змови в ході торгів. В усьому іншому настанови/кодекси просто відображають те, що передбачено для державних службовців. Таким чином, постачальників застерігають від здійснення неналежного впливу на державних службовців, наприклад шляхом подарунків або гостинності.

Принцип доброчесності є важливою складовою більшості кодексів/настанов. Цей принцип поширюється не лише на випадки фактичного ризику неналежної поведінки, а й на ситуації, коли громадськість може сприймати такий ризик як в цілому наявний.

У випадку гостинності варто зазначити, що, наприклад, ірландський Кодекс етики поширюється не лише на випадки, коли гостинність дає привід для виникнення ризику неналежного впливу, а й випадки, коли сама така гостинність може розглядатися як такий вплив. Іншими словами, мета полягає на уникненні будь-якої підозри в корупції, і ця ідея є провідною особливо в німецькому Кодексі.

Спільна структура кодексів/настанов професійних закупівель складається з двох елементів. По-перше, в кодексах/настановах міститься низка принципів, таких як незаплямованість репутації, прозорість, для керування всією діяльністю. По-друге, в кодексах/настановах визначаються стандарти поведінки в конкретних ситуаціях і таким чином прописується, як ці принципи мають правильно застосовуватися.

Огляд показує, що при складанні кодексів/настанов виникає низка спільних проблем:

- в першій частині кодексів/настанов щодо загальних принципів часто використовуються такі відносно технічні терміни, як «доброчесність» та «прозорість», або неоднозначні терміни, такі як «коректність», без жодних роз’яснень. Це пов’язано з тим, що розробники мали намір зробити кодекси/настанови якомога стислішими. З одного боку це добре для користувачів, але з іншого боку, вона зменшує цінність рекомендації, адже такі кодекси/настанови стає важко застосовувати в конкретних ситуаціях. З цієї причини складається друга частина кодексів/настанов, в яких визначаються конкретні стандарти поведінки;

- коли йдеться про стандарти поведінки, існує певна тенденція до суттєвого повтору вимог, вже достатньо визначених у законодавстві про закупівлі або більше придатних для вирішення у правилах, що додаються до законодавства.

Слід відмітити, що зазначені недоліки притаманні також і для вітчизняних Настанов щодо публічних закупівель.

**Висновки за розділом 3**

1. Професійна етика - це сукупність правил, норм поведінки та переконань представників окремої професії, які формуються під впливом змінного професійного середовища, традицій, національної культури та менталітету.

2. Враховуючи специфіку діяльності замовників та учасників публічних закупівель і взявши за основу класифікацію категорій професійної етики відповідно до структури моралі вважаємо за доцільне в професійній етиці замовника та учасника виділити категорії моральної свідомості, моральних відносин і моральної діяльності.

3. Для замовників на сьогодні рекомендовані наступні принципи здійснення закупівель (правила етичної поведінки): добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об’єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням.

4. В практиці закупівельної діяльності для замовників виділяються наступні фактори, що впливають на мінімізацію конфліктності між суб’єктами сфери публічних закупівель: законність, компетентність, неупередженість, підзвітність, взаємоповага та доброчесність. Зі сторони учасника існують наступні фактори: законність, добросовісна конкуренція, відповідальність та взаємоповага. Слід відмітити, що як і для замовників, так і для учасників публічних закупівель передбачені окремі фактори з однією назвою, але їх суть для кожного суб’єкта закупівельного процесу є іншою, виходячи із ролі кожного в системі публічних закупівель.

5. Проведене дослідження показало, що в Європі відносно мало кодексів/настанов конкретно із публічних закупівель. Більше того, такі кодекси/настанови, в будь-якому разі, зосереджуються на тому, що також є основними проблемами загальних кодексів/настанов, зокрема на конфлікті інтересів та подарунках, підзвітності та дотримання конфіденційності інформації.

6. Спільна структура кодексів/настанов професійних закупівель складається з двох елементів. По-перше, в кодексах/настановах міститься низка принципів, таких як незаплямованість репутації, прозорість, для керування всією діяльністю. По-друге, в кодексах/настановах визначаються стандарти поведінки в конкретних ситуаціях і таким чином прописується, як ці принципи мають правильно застосовуватися.

7. Огляд показує, що при складанні кодексів/настанов виникає спільна проблема: в першій частині кодексів/настанов щодо загальних принципів часто використовуються такі відносно технічні терміни, як «доброчесність» та «прозорість», або неоднозначні терміни, такі як «коректність», без жодних роз’яснень. Це пов’язано з тим, що розробники мали намір зробити кодекси/настанови якомога стислішими. З одного боку це добре для користувачів, але з іншого боку, вона зменшує цінність рекомендації, адже такі кодекси/настанови стає важко застосовувати в конкретних ситуаціях. З цієї причини складається друга частина кодексів/настанов, в яких визначаються конкретні стандарти поведінки.

Слід відмітити, що зазначені недоліки притаманні також і для вітчизняних Настанов щодо публічних закупівель.

**ВИСНОВКИ**

У роботі здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає в удосконаленні функціонування та контролю системи публічних закупівель в Україні. Основні науково-практичні результати викладено у таких висновках:

1. З’ясовано поняття та особливості правовідносин у сфері публічних закупівель як об’єкта адміністративно-правової охорони. Під публічними закупівлями запропоновано розуміти регламентовану законодавством процедуру придбання компетентними з боку держави суб’єктами (замовниками) матеріальних ресурсів (товарів, робіт і послуг), з метою економічного розвитку та забезпечення діяльності й потреб держави, а також територіальних громад, що здійснюється за публічні кошти з максимальною ефективністю та мінімальними витратами за завчасно проголошеними правилами та умовами на конкурсній основі з дотриманням основоположних принципів і засад добросовісної конкуренції.

Запропоновано здійснити поділ правовідносин у сфері публічних закупівель з урахуванням таких критеріїв: 1) залежно від ініціативності органів, уповноважених проводити публічні закупівлі (правовідносини, ініційовані органами державної влади; правовідносини, ініційовані органами місцевого самоврядування; правовідносини, ініційовані органами соціального страхування; правовідносини, ініційовані юридичними особами); 2) залежно від етапів здійснення публічних закупівель (правовідносини з приводу реалізації права бути суб’єктом публічних закупівель; правовідносини під час здійснення процедури публічних закупівель; правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель в адміністративному порядку; правовідносини у випадках оскарження процедури публічних закупівель у судовому порядку); 3) залежно від галузевої належності (адміністративні правовідносини у сфері публічних закупівель; господарсько-договірні правовідносини у сфері публічних закупівель; кримінальні правовідносин у сфері публічних закупівель).

2 Окреслено правові засади здійснення публічних закупівель. Визначено поняття правового регулювання у сфері публічних закупівель як упорядкованого процесу, який реалізується сукупністю правових засобів, спрямованих на впорядкування правових норм, їх юридичне закріплення, розвиток та правову охорону суспільних відносин, пов’язану зі здійсненням публічних закупівель товарів, робіт і послуг.

3. Охарактеризовано особливості організації публічних закупівель у комунальному підприємстві «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради», яке є лікарняним закладом охорони здоров’я – комунальним унітарним некомерційним підприємством, що надає послуги третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги населенню Полтавської області в порядку та на умовах, встановлених чинним законодавством України та Статутом.

В розумінні Закону України «Про публічні закупівлі» підприємство є замовником і функцій уповноваженої особи із закупівель покладено на бухгалтера із штатної чисельності як додаткову роботу з відповідною доплатою. На нашу думку перехід підприємства від тендерного комітету до уповноваженої особи з публічних закупівель в 2019 році є позитивним і сприяє покращенню якості закупівельної роботи.

Аналіз основних показників закупівельної діяльності КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» за 2016-2020 роки дозволив дійти висновку, що у 2020 році суттєво зросли обсяги закупівель. Найбільше зростання спостерігається по допороговим закупівлями. Це призвело до того, що у 2020 році навантаження на уповноважену особу суттєво зросло і на сьогодні спостерігається недостача людей, які б займалися публічними закупівлями у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради».

Дослідження показало, що у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» діє Положення про уповноважену особу. В ньому є посилання на посадову інструкцію, яка по факту відсутня. Тому, з метою удосконалення організації закупівельної діяльності, ми розробили типову посадову інструкцію уповноваженої особи із закупівель.

Позитивним є те, що протягом аналізованого періоду на підприємство не було подано жодної скарги зв сторони учасників, не проводився моніторинг закупівель і не було притягнуто до адміністративної відповідальності осіб, які займаються закупівлями.

4. Досліджено існуючі підходи до трактування сутності адміністративно-правової відповідальності та з’ясовано її ознаки. Зміст поняття адміністративної відповідальності невпинно розвивається і досі залишається предметом для дослідження з боку вітчизняних та зарубіжних науковців. Використовуючи розглянуті вище теоретичні підходи до визначення юридичної відповідальності в цілому, і адміністративної зокрема, а також проаналізувавши загальні та спеціальні ознаки адміністративної відповідальності, слід зазначити, що адміністративна відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, що має публічний державно-обов’язковий характер та полягає в застосуванні органами адміністративної юрисдикції до осіб, що вчинили адміністративне правопорушення адміністративних стягнень у порядку, встановленому нормами адміністративного права.

Адміністративна відповідальність за порушення в сфері публічних закупівель – це вид юридичної відповідальності, яка реалізується через специфічні правовідносини, у яких компетентними органами застосовуються заходи адміністративного впливу за протиправні й винні діяння, які порушують встановлений порядок здійснення публічних закупівель.

5. Здійснено аналіз фізичних і юридичних осіб як суб’єктів адміністративної відповідальності. Встановлено, що суб’єкти адміністративної відповідальності становлять систему – цілісну сукупність взаємопов’язаних елементів, особливістю якої є динамічні зворотні зв’язки. У сучасній системі суб’єктів чітко виділені основні суб’єкти – сторони адміністративно-правових відносин, одна з яких є особи, що переслідуються за вчинення адміністративного правопорушення, інша – органи, посадові особи, яких здійснюють переслідування осіб, які порушили законодавство України. Оскільки в адміністративно-правових відносинах є виділені стадії, то на кожній з них особи, які переслідують будуть складати визначену законом групу суб’єктів, уповноважених виявляти адміністративні протиправні дії, здійснювати судову чи юрисдикційну діяльність, виконувати постанови у справах про адміністративні правопорушення.

6. Досліджено особливості адміністративно-правової відповідальності у сфері публічних закупівель та визначено напрями її удосконалення. Встановлено, що контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється шляхом проведення моніторингу закупівлі, проведення перевірки закупівель, а також під час державного фінансового аудиту та інспектування. Органом державного фінансового контролю є Державна аудиторська служба України, яка має право як сама накладати штрафи про адміністративні правопорушення, так і звертатися до адміністративних судові з метою притягнення винних осіб до відповідальності та накладення штрафів про адміністративні правопорушення. Перелік штрафів, які накладаються на посадових осіб, уповноважених осіб у сфері закупівлі та керівника замовника наведено у статті 16414 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

За порушення закупівельного законодавства адміністративно-правова відповідальність в Україні покладається на уповноважену особу та керівника замовника. З метою мінімізації потенційних штрафних санкцій у КП «Обласний центр профілактики та боротьби з ВІЛ/СНІД Полтавської обласної ради» ми розробили чек-лист, який може бути використаний для покращення внутрішнього контролю публічних закупівель на підприємстві.

В процесі дослідження ми дійшли висновку, що на сьогодні адміністративно-правова відповідальність в переважній більшості настає за порушення вимог законодавства при проведенні процедур закупівель, але вважаємо, що цього не достатньо. Тому нами обґрунтовано необхідність внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» в частині моніторингу публічних закупівель з метою реалізації можливості проведення моніторингу не лише процедур закупівель, а і спрощеної закупівлі.

7. Досліджено поняття та складові професійної етики фахівця з публічних закупівель.

Встановлено, що професійна етика - це сукупність правил, норм поведінки та переконань представників окремої професії, які формуються під впливом змінного професійного середовища, традицій, національної культури та менталітету. Враховуючи специфіку діяльності замовників та учасників публічних закупівель і взявши за основу класифікацію категорій професійної етики відповідно до структури моралі в професійній етиці замовника та учасника виділено категорії моральної свідомості, моральних відносин і моральної діяльності.

8. Охарактеризовано принципи етичної поведінки учасників та замовників під час публічних закупівель.

Для замовників Міністерство розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства рекомендовані наступні принципи здійснення закупівель, які трактуються як правила етичної поведінки: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об’єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням.

Окрім принципів, виділені фактори, що впливають на мінімізацію конфліктності між суб’єктами сфери публічних закупівель: законність, компетентність, неупередженість, підзвітність, взаємоповага та доброчесність. Зі сторони учасника існують наступні фактори: законність, добросовісна конкуренція, відповідальність та взаємоповага. Слід відмітити, що як і для замовників, так і для учасників публічних закупівель передбачені окремі фактори з однією назвою, але їх суть для кожного суб’єкта закупівельного процесу є іншою, виходячи із ролі кожного в системі публічних закупівель.

9. Досліджено зарубіжний досвід формування професійної етики у сфері публічних закупівель. Встановлено, що в Європі відносно мало кодексів/настанов конкретно із публічних закупівель. Лише в 3 країнах Європи (окрім України) розроблені спеціальні кодекси/настанови у сфері публічних закупівель. Їх спільною ознакою є те, що вони структурно складаються з двох елементів. В першій частині кодексів/настанов міститься низка принципів, таких як незаплямованість репутації, прозорість, для керування всією діяльністю. В другій частині визначаються стандарти поведінки в конкретних ситуаціях, в які потрапляють замовники при здійсненні закупівель, і таким чином прописується, як визначені в першій частині принципи мають правильно застосовуватися.

За результатами дослідження нами виділена низка спільних проблем, яка притаманна кодексам/настановам з публічних закупівель:

- в першій частині кодексів/настанов щодо загальних принципів часто використовуються такі відносно технічні терміни, як «доброчесність» та «прозорість», або неоднозначні терміни, такі як «коректність», без жодних роз’яснень. Це пов’язано з тим, що розробники мали намір зробити кодекси/настанови якомога стислішими. З одного боку це добре для користувачів, але з іншого боку, вона зменшує цінність рекомендації, адже такі кодекси/настанови стає важко застосовувати в конкретних ситуаціях. З цієї причини складається друга частина кодексів/настанов, в яких визначаються конкретні стандарти поведінки;

- коли йдеться про стандарти поведінки, існує певна тенденція до суттєвого повтору вимог, вже достатньо визначених у законодавстві про закупівлі або більше придатних для вирішення у правилах, що додаються до законодавства.

Слід відмітити, що зазначені недоліки притаманні також і для вітчизняних Настанов щодо публічних закупівель, які розроблені Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер’янов В. Б. Значення адміністративних процедур в реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2009. № 3. С. 8–14.
2. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч.посіб. / В.К. Колпаков. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
3. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: Навчальний посібник/ за заг. ред. В.В. Ченцова. Дніпропетровськ: АМСУ, 2010. 211 c.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер’янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
5. Адміністративне право України: Загальна частина. Академічний курс: підручник / За заг. ред. О. М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2012. 583 с.
6. Адміністративне право: Навч. пос. / О.І. Остапенко, З. P. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
7. Альциванович О. В., Цимбаленко Я. Ю. Теоретико-категоріальний аналіз поняття публічних закупівель та корупційних ризиків при їх здійсненні в Україні. *Аспекти публічного правління*, 2016. Вип. 6. С. 43-57.
8. Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральних государственных нужд: правовое регулирование. Волтерс-Клувер, 2009. 296 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Москва: БЕК, 1996. 386 с.
10. Белінська Г.В. Актуальні проблеми державних закупівель в Україні в умовах реформування. *Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського, 2016.* Вип. 5. С. 125-131.
11. Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 219 с.
12. Битяк Ю.П Велика українська юридична енциклопедія : у 20 томах. Том 5. Адміністративне право. К. : Право. 2020. 960 с.
13. Болсунова О. М. Принципи та правові процедури юридичної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права;історія політичних і правових учень». К., 2013. 20 с.
14. Бруун-Нільсен С., Шатковський О. Кодекси поведінки щодо публічних закупівель. Звіт в межах підтримки реалізації Стратегії реформування публічних закупівель / Дорожньої карти для гармонізації в Україні, 2018. 23с. URL: https://www.me.gov.ua/InfoRez/DocumentsList?id=f2e30594-ba6c-420f-9c24-2a852415a884&tag=InforezKnowledgeDb&lang=uk-UA&fNum=13647 (дата звернення: 15.11.2020).
15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. — С. 1211.
16. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2009. 219 с.
17. Волченко Л.Б. Добро и зло как этические категории. М.: “Знание”, 1975. 64 с
18. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право: учебник. Москва: Проспект; Велби, 2003. 477 с.
19. Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС: зб. Директив ЄС з питань державних закупівель. Січень, 2015. 637 с. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PDirectives-Compendium_UKR.pdf> (дата звернення 03.02.2021 р)
20. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис.. канд. юрид. наук 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. 2000. 21 с.
21. Голуб Ю.О. Сутність та роль контролю державних закупівель у сучасних умовах. *Механізм регулювання економіки*. URL:http://www.ed.ksue.edu.ua/ER/knt/eu121\_61/e121holu.pdf. (дата звернення: 22.05.2020).
22. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків: Диса -плюс, 2015. 688с.
23. Директива 2007/66/ЄC Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2007 року, що вносить зміни до Директив Ради ЄС 89/665/ЄEC та 92/13/ЄEC стосовно поліпшення ефективності процедур оскарження закупівель. Офіційний вісник ЄС. L 335. 20 грудня, 2007 р.
24. Директива 2009/81/ЄC Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року щодо координації процедур надання певних контрактів на виконання робіт, поставки та надання послуг органами замовниками або підприємствами в сфері оборони та безпеки, що вносить зміни до Директив 2004/17/ЄC та 2004/18/ЄC. Офіційний вісник ЄС. L 216. 20 серпня, 2009 р.
25. Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення державних закупівель та про визнання недійсною Директиви 2004/18/ЄC. Офіційний вісник ЄС. L 94. 28 березня, 2014 р
26. Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 груд. 1989 р. про узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів про закупівлю товарів та робіт за державні кошти. Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС: зб. директив ЄС з питань державних закупівель. Січень, 2015. С. 415–428.
27. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. – М.: Гарант, 2008. – 714 с.
28. Докучаєва В. Ю. Фактичні підстави для притягнення до адміністративної відповідальності в сфері охорони історичних та культурних цінностей. Право і Безпека. Науковий журнал. 2009. № 5(32). С. 45–48.
29. Дрозд Ю.В. Шляхи нормативного врегулювання законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб // Митна справа. – 2011. – №4. – с.100-104.
30. Дубов Г.В., Опалев А.В. Профессиональная этика сотрудников правоохранительных органов: Учебное пособие. Изд. 2-е, испр. и допол. М.: ЦЮЛ, “Щит”, 2001. 384 с
31. Етика: Навчальний посібник / В.О. Лозовой, М.І. Панов, О.А. Стасевська та ін. / За ред. В.О. Лозового. К.: Юрінком Інтер, 2002. 224 с
32. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка та О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
33. Заяць А. П. Суб’єкт права. Юридична енциклопедія. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького: [у 6 т.] / голов. редкол.: Шемшученко Ю.С. [та ін.]. К. : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5. С. 680.
34. Зелена О.В. Сутність юридичної відповідальності та роль правоохоронних органів у її забезпеченні. – дисертація …к.ю.н. за спеціальністю 12.00.01 – Київ, 2007. – 216 с.
35. Зубар В.В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2010. 222 с.
36. Калькулятор уповноважених осіб URL: https://cep.kse.ua/osoba/ (дата звернення 12.02.2021 )
37. Карпенко Є.А. Визначення очікуваної вартості предмета закупівлі як невід’ємна складова процесу планування публічних закупівель. *Проблеми та перспективи розвитку фінансової системи в сучасних умовах :* збірник матеріалів ІІ Міжнародної науковопрактичної інтернет-конференції (м. Полтава, 09–10 квітня 2020 року*)*. Полтава : ПУЕТ, 2020. 167 с. С. 11–12.
38. Карпенко Є.А., Костиря Я.В. Особливості визначення предмета закупівлі в контексті змін у законодавстві. *Бухгалтерський облік, контроль та аналіз в умовах інституціональних змін* : зб. матер. Всеукраїнської науково-практичної конференції (з міжнародною участю) (м. Полтава, 22 жовтня 2020р.). / за ред. Пилипенко К.А. Полтава : ПДАА, 2020. 785 с. С. 736–739.
39. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. М., 2011. 31 с.
40. Кобликов А.С. Юридическая этика. Учебник для вузов. М.: “НОРМА”, 2002. 160 с.
41. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. : Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984; URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text (дата звернення 02.01.2021)
42. Козлов Ю. М. Административное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2004. 318 с.
43. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. 3-є вид. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.
44. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.; станом на 30 верес. 2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 05.02.2021 )
45. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*. Дніпропетровськ, 2014. № 1. С. 19–26.
46. Кузьменко О. В. Структурні особливості адміністративно-деліктного процесу*. Наук. вісник Юрид. акад. МВС*. 2003. № 3(12). С. 171–176.
47. Кулак О. П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. … канд. наук з держ. управління: 25.00.02 механізми державного управління / О. П. Кулак. Запоріжжя, 2013. 205 с.
48. Кулик В.А., Карпенко Є.А. Торги з обмеженою участю: порядок проведення та необхідність застосування підприємствами та установами в Україні. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівл*і. 2019. № 4. С. 22 - 30
49. Кучма О. Ковальчук А. Впровадження уповноваженої особи в контексті оптимізації процесів публічних закупівель. Київ: Київської школи економіки. 2019. 29 с.
50. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності. – Автореферат дисертації …к.ю.н. за спеціальністю 12.00.07 – Київ, 2004. – 16 с.
51. Максимов Л.Г., Максимова Л.П. Профессиональная этика юриста: Практ. пособие. Мн.: “Молодежное научное общество”, 2000. 166 с.
52. Малахов В. Етика: Навчальний посібник Курс лекцій. 2-ге вид. доп. і перероб. К.: Либідь, 2000. 384 с
53. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об’єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць*. Харків, 2016. Вип. 1. С. 129−135.
54. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2014. Вип. 1. С. 242-247.
55. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2012. 252 с.
56. Олефір А.О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. *Теорія і практика правознавчта*, 2017. Вип. 1. С. 115−125.
57. Оніщенко Н. М. Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення; відп. ред. Ю. В. Баулін. Донецьк: Кальміус, 2013. 423 с.
58. Остапенко О. І. Деякі питання класифікації учасників адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, що вчинені у галузі використання природних ресурсів України. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Зб. наук. праць. Серія: Юридичні науки*. 2014. № 782. С. 20–26.
59. Остапенко О. І., Остапенко Л.О. Адміністративно-правовий захист встановленого порядку в Україні: навч. посіб. Львів: ЛДУВС, 2008. 345 с.
60. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.
61. Писаренко Н. Б., Сьомгіна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення). Х.: Право, 2011. 136 с.
62. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 2 (92). С. 57–69.
63. По той бік Prozorro: чи довіряє український бізнес публічним закупівлям. Звіт Міністерства розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства України URL: https://ti-ukraine.org/research/po-toj-bik-prozorro-chy-doviryaye-ukrayinskyj-biznes-publichnym-zakupivlyam/ (дата звернення: 15.11.2020).
64. Поленина С. В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной стране. Государство и право. 2004. № 9. С. 5–12.
65. Порубов Н.И., Порубов А.Н. Юридическая этика: Учеб. Пособие. Мн.: Выш. шк., 2003. 352 с
66. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05. 2003 р. № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення 12.02.2021 )
67. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06. 1996 р. № 236/96-ВР; URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 02.01.2021)
68. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text (дата звернення: 15.11.2020).
69. Про Положення про Державну казначейську службу України: указ Президента України від 13.04.2011 р. № 460/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/460/2011> (дата звернення 12.02.2021 )
70. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII ( в редакції 2019 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19 (дата звернення: 15.11.2020).
71. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядж. Кабінету Міністрів України від 24.02. 2016 р. № 175-р. Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 132.
72. Пробко І. Б. Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів: Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2008. 258 с.
73. Проект Європейського Союзу «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/> (дата звернення 12.02.2021 )
74. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Монографія. Т.: Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.
75. Савельєв В.П. Етика: Навчальний посібник. 2-ге вид., виправлене. Львів: “Магнолія Плюс”, 2006. 244 с.
76. Севостьянова Г. С. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 10. С. 91-96
77. Сердюк Н. В. Теоретические проблемы административной ответственности. Вестник Перм. ун-та. Юрид. науки. 2005. № 5. С. 77–83.
78. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
79. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект: Монографія. Тернопіль: Карт-бланш. 2002. 390 с.
80. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч.посібник. К.: Атіка, 2008. 624 с.
81. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К.: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
82. Тетарчук І. В. Адміністративне право України: навч. поcіб. Київ: ЦУЛ, 2015. 147 с.
83. Ткаченко Н.Б., Уманців Ю.М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82–88.
84. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. Москва: Юрид. лит., 2009. 178 с.
85. Торяник В. М., Макушев П. В. Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі. Херсон: Гельветика, 2013. 191 с.
86. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.
87. Чернуха Д.В. Проблеми функціонування та перспективи розвитку системи державних закупівель ProZorro. *Молодий вчений,*  2018. Вип. 11(63). С. 1231-1234.
88. Швидка Т.І. Застосування спекулятивних схем при публічних закупівлях та проблеми притягнення до відповідальності. *Право та інновації,* 2018. Вип. 2. С. 80-86.
89. Щербина В. С. Господарське право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 592 с.
90. Щодо етичної поведінки під час здійснення публічних закупівель та настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель: Лист Мінекономрозвитку від 01.04.2019 р. № 3304/04/13647-06. URL: https://www.me.gov.ua/InfoRez/DocumentsList?id=f2e30594-ba6c-420f-9c24-2a852415a884&tag=InforezKnowledgeDb&lang=uk-UA&fNum=13647 (дата звернення: 15.11.2020).
91. Щодо етичної поведінки під час здійснення публічних закупівель та настанови щодо етичної поведінки учасників/потенційних учасників під час участі у публічних закупівлях: Лист Мінекономрозвитку від 15.11.2019 р. № 3301/04/47784-06. URL: https://www.me.gov.ua/InfoRez/DocumentsList?id=f2e30594-ba6c-420f-9c24-2a852415a884&tag=InforezKnowledgeDb&lang=uk-UA&fNum=3301-04/47784-06 (дата звернення: 15.11.2020).
92. Этика: Учебное пособие / Т.В. Мишаткина, З.В. Бражникова, Н.И. Мушинский и др. 3-е изд., стереотип. Мн.: Новое знание, 2004. 509 с.
93. Tool: Code of conduct for procurement practitioners, 2009. <URL:https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/code-of-conduct-procurement-practitioners.pdf> (дата звернення: 15.11.2020).