

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

СЕЛІВАНОВА НАТАЛЯ ПЕТРІВНА

УДК 342.9:351.82

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННИХ
ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

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

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

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Діденко Сергій Володимирович,

Херсонський інститут

Міжрегіональної академії управління персоналом,

директор

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Єщук Ольга Михайлівна,

Херсонський державний університет,

доцент кафедри адміністративного і господарського права

кандидат юридичних наук

Сердюк Євгеній Васильович,

Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»,

доцент кафедри конституційного,

адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін

Захист відбудеться «___» _____ 2017 р. о «__» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «___» _____ 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Кожна особа має право на захист права власності, яке гарантується Основним Законом України. Право власності захищається усіма інститутами права, в тому числі нормами адміністративного права. До сфери права власності входять різні механізми його реалізації, зокрема і право кожної особи бути учасником закупівель. На державному рівні закупівлі мають бути не лише нормативно унормовані, а й реалізовувати інтереси громадськості та знаходитись під її постійним контролем, відповідно носити публічний характер.

Потреба реформування державних закупівель спричинена низкою чинників, основу яких складає зміна мети закупівель – із забезпечення інтересів держави на гарантування інтересів суспільства. Адже основною відмінністю понять «державні» та «публічні» закупівлі є те, що державні закупівлі повинні забезпечувати інтереси держави, а публічні – здійснюються в інтересах громадян або невіддільних юридичних осіб з користю для суспільства, що в умовах розбудови правової держави є абсолютно правильним напрямком, враховуючи «людиноцентристську» доктрину захисту прав осіб.

Головним засобом зміни механізму здійснення закупівель стало запровадження нової системи електронних закупівель – ProZorro, яка гарантує процедуру здійснення закупівель відповідно до принципів прозорості та відкритості. Проте, у зв'язку з тим, що система є ще новою, питання адміністративно-правового забезпечення її функціонування в деяких аспектах є неналежно врегульованими, що спричиняє порушення прав, свобод та законних інтересів учасників закупівельного циклу та ексцеси при здійсненні електронних закупівель.

Таким чином, потреба в дослідженні адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні зумовлюється низкою правових факторів, а саме неналежною урегульованістю процедури публічних закупівель, невизначеністю інституційного забезпечення, проблемою відповідальності у сфері закупівель, що негативно відображається на захисті прав, свобод та законних інтересів осіб та суспільства.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Схожу проблематику аналізував О. Міняйло, який з точки зору економіки окреслив теоретико-методологічні засади державних закупівель товарів і послуг та механізму державних закупівель у системі регулювання національної економіки¹. В. Зубар теоретично обґрунтував модель механізму управління

¹ Міняйло О. І. Державні закупівлі товарів і послуг у системі регулювання національної економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ, 2011. 21 с.

системою державних закупівель². Науковець І. Влялько визначив правове регулювання державних закупівель в ЄС³.

Крім вищезазначених учених, питання функціонування системи електронних закупівель досліджували В. Авер'янов, Н. Армаш, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Бойко, М. Бояринцева, С. Братель, Т. Брус, В. Галуцько, Ю. Гаруст, С. Діденко, О. Джафарова, А. Іванищук, О. Єщук, О. Качура, А. Ковальчук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Критенко, О. Левченко, Д. Мартинович, О. Меліхова, О. Мельников, О. Миколенко, С. Овчарук, С. Паппас, Г. Пінькас, Є. Романенко, С. Савченко, Г. Севостьянова, Є. Сердюк, С. Скворцов, І. Тищенко, О. Турченко, Ю. Фролов, О. Харитонова, К. Хусанова, А. Чубенко та ін. Проте ці вчені розкривали спеціальні аспекти адміністративно-правового забезпечення, не звертаючись до засад забезпечення функціонування системи електронних закупівель.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожня карта») від 24 лютого 2016 р. № 175-р і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ і практики діяльності публічної адміністрації визначити засади, адміністративний інструментарій та пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- визначити поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель;
- виявити й описати адміністративно-правові аспекти юридичної природи електронної системи закупівель;
- сформувати адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює забезпечення функціонування системи електронних закупівель;
- визначити форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення функціонування системи електронних закупівель;

² Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 20 с.

³ Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2009. 20 с.

– з'ясувати методи адміністративної діяльності стосовно функціонування системи електронних закупівель;

– розкрити адміністративні процедури забезпечення функціонування системи електронних закупівель;

– провести компаративістичну характеристику зарубіжного досвіду забезпечення функціонування системи електронних закупівель;

– розробити напрямки удосконалення законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель.

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано сукупність методів наукового пізнання. *Діалектичний* метод використано при дослідженні динаміки забезпечення функціонування системи електронних закупівель, виявлення та узагальнення юридичної природи електронної системи закупівель (підрозділи 1.1, 1.2). За допомогою *формально-юридичного* методу був проведений аналіз чинного вітчизняного та міжнародного законодавства (1.3, 3.1, 3.2). *Формально-логічний* метод застосовувався для з'ясування змісту норм адміністративного права, аналізу законодавчих конструкцій (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). *Функціонально-інструментальний* метод визначив особливості механізму забезпечення функціонування системи електронних закупівель (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Метод *класифікації* дозволив систематизувати принципи, форми, методи адміністративної діяльності та адміністративні процедури забезпечення функціонування системи електронних закупівель (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). Методи *аналізу* та *синтезу* використовувались у більшості підрозділів дисертації та дали можливість сформулювати узагальнені положення нової якості (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). *Порівняльно-правовий* метод розкрив особливості зарубіжного досвіду забезпечення функціонування системи електронних закупівель (підрозділ 3.1). Метод *теоретико-правового прогнозування* дозволив визначити напрямки удосконалення законодавства в аналізованій сфері (підрозділ 3.2). *Соціологічний* метод дав можливість провести соціологічне опитування та обробити відповідні результати (Додаток Б до дисертації).

Наукова новизна отриманих результатів аргументується тим, що дисертація є одним із перших монографічних досліджень у вітчизняній правовій літературі, присвяченим аналізу адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель. У результаті проведеного аналізу сформовано низку висновків, рекомендацій і пропозицій, відмінних від раніше одержаних результатів, зокрема:

уперше:

– доведено, що здійснення матеріально-технічних операцій у сфері забезпечення функціонування системи електронних закупівель є провідною формою адміністративної діяльності при здійсненні публічних закупівель та полягає у технічних та організаційних заходах функціонування системи електронних закупівель (Prozorro), спрямованих на забезпечення ефективного функціонування веб-порталу, його наповнення та створення й авторизацію відповідних електронних майданчиків;

– доведено, що методи адміністративного примусу у сфері публічних закупівель виражаються через специфічні адміністративно-запобіжні заходи у сфері функціонування системи електронних закупівель (діють через перевірки та систему ризик-індикаторів), заходи адміністративного припинення (безпосередньо здійснюють правоохоронні органи та Антимонопольний комітет України) та заходи адміністративної відповідальності (накладаються у встановленому законом випадку на суб'єктів закупівельного циклу у разі порушення процедури закупівлі, а також вчинення інших правопорушень у сфері публічних закупівель);

– визначено юридичну природу адміністративної процедури реєстрації в системі електронних закупівель, яка складається з двох аспектів – процедури реєстрації учасника у системі Prozorro для участі у публічних закупівлях та процедури авторизації електронного майданчика, яка полягає у вчиненні суб'єктами певних оперативних, організаційних та правових дій для отримання від уповноваженого органу та підпорядкованої йому комісії позитивного рішення про доступ до системи електронних закупівель як оператора авторизованого електронного майданчику;

удосконалено:

– поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель як взаємозалежної системи організаційно-правових і адміністративно-технічних засад, адміністративного інструментарію діяльності публічної адміністрації на основі використання сертифікованих технічних засобів і відповідних комп'ютерних програм, які створюють належні умови для забезпечення товарами і послугами публічні установи, організації і підприємства;

– наукове розуміння принципів функціонування електронної системи публічних закупівель як основоположних вимог, що виражають загальні тенденції здійснення публічних закупівель, базуються на доктрині верховенства права, використовуються при здійсненні публічних закупівель та оскарженні процедури закупівель та носять як формально визначений, так і доктринальний характер;

– законодавство щодо підвищення ефективності функціонування системи електронних публічних закупівель шляхом формальної законодавчої закріпленості принципу уникнення конфлікту інтересів, узгодження норм, що визначають процедури здійснення фінансового моніторингу, усунення

законодавчих прогалин у сфері здійснення публічних закупівель, посилення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про закупівлі;
дістали подальшого розвитку:

– наукові положення адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, яка здійснює забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні, що полягає у системі взаємопов'язаних адміністративно-правових елементів – функцій, завдань, повноважень (адміністративних обов'язків і прав), відповідальності визначених законодавством контролюючих органів, суб'єкта адміністративного оскарження торгів та правоохоронних органів, спрямованих на дотримання вимог законодавства у сфері публічних закупівель з метою задоволення економічних та суспільних інтересів громадян, інших учасників закупівельного циклу, держави та суспільства в цілому;

– компаративістичні положення забезпечення функціонування системи електронних закупівель в країнах учасницях ЄС, в результаті чого доведено, що існуюча в Україні система забезпечення електронних закупівель формально є найбільш досконалою, проте вимагає впровадження адміністративно-правових заходів запобігання корупційним проявам.

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана здобувачем самостійно. Усі сформульовані положення та висновки є результатом особистих досліджень дисертанта. Ідеї, положення чи гіпотези інших авторів мають відповідні посилання і використані лише для підкріплення позицій здобувача або відповідної наукової полеміки.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки й пропозиції впроваджено та надалі може бути використано в:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розроблення питань адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правозастосовній діяльності* – щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель;

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної відповідальності», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (Одеса, 8-9 квітня 2016 р.); «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (Київ, 9-10 вересня 2016 р.); «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (Запоріжжя, 24-25 березня 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи – 222 сторінки. Робота містить список використаних джерел із 195 найменувань на 20 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації; зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів; конкретизовано шляхи та форми їх упровадження й апробації; наведено характеристику публікацій дисертанта з відображенням основних положень дослідження.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні» містить три підрозділи, у яких виявлено та узагальнено загальноправові та основоположні адміністративно-правові аспекти функціонування системи електронних закупівель.

У *підрозділі 1.1 «Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні»* сформовано поняття та розкрито зміст категорійного розуміння адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель.

Доведено, що адміністративно-правове забезпечення функціонування системи електронних закупівель – це взаємозалежна система організаційно-правових і адміністративно-технічних засад, адміністративного інструментарію, спрямованого на забезпечення товарами і послугами публічні установи, організації і підприємства.

Визначено, що зміст правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні базується на комплексній нормативній базі, як сукупності норм вітчизняного законодавства та міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, що регулюють питання забезпечення публічних юридичних осіб усім необхідним для надання громадянам та іншим особам адміністративних послуг, належного функціонування апарату держави в цілому.

Наголошено, що зі змісту деяких статей Конституції України можна зробити висновок, що принципи публічних закупівель є логічним продовженням конституційних норм стосовно гарантування прав і свобод людини і громадянина, належного функціонування бюджетної системи, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Вагома увага приділена також Угоді про асоціацію України та ЄС, яка запроваджує основні форми співпраці України та ЄС, одним із результатів якої стала ратифікація Україною Угоди про державні закупівлі СОТ, яка визначає загальнообов'язкові правила здійснення державних закупівель та

схвалення Стратегії реформування системи публічних закупівель, в якій сформовані напрями впровадження системи електронних закупівель та заходи реформування сфери публічних закупівель. Проаналізовано спеціальний Закон України 25 грудня 2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі», який на відміну від попереднього спеціального закону, передбачає здійснення публічних закупівель через прозору та відкриту електронну систему.

У підрозділі 1.2 «Адміністративно-правові аспекти юридичної природи та принципи функціонування системи електронних закупівель» здійснено аналіз характерних особливостей та засад системи електронних закупівель.

Доведено, що публічні закупівлі – це система замовлень зі сторони публічних органів, порядок якої встановлюється та визначається законодавством, здійснюється під контролем органів публічної влади та громадськості з метою задоволення суспільних та економічних інтересів держави. Електронна система публічних закупівель – це визначена законодавством інформаційно-телекомунікаційна система адміністративних процедур, які здійснюються суб'єктами закупівельного процесу, контролюються і забезпечуються органами державної влади та носять публічний характер.

Публічний характер системи електронних закупівель виражається через дотримання загальних інтересів усіх суб'єктів закупівельного процесу, громадськості та суспільства, які реалізуються через здійснення законних та вигідних закупівель, а сама процедура їх проведення є відкритою та доступною для всіх.

Вагома увага була приділена принципам функціонування електронної системи публічних закупівель, які виражають загальні та специфічні концептуальні засади здійснення публічних закупівель. Принцип добросовісної конкуренції серед учасників публічних закупівель означає, що кожен учасник публічних закупівель повинен дотримуватися загальних правових, а також етично-моральних правил при задоволенні своїх інтересів. Принцип відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель визначає, що всі адміністративні процедури публічних закупівель здійснюються виключно через офіційну базу даних (Prozorro), яка є відкритою та доступною як для учасників закупівельного процесу, так і для громадськості. Принцип запобігання корупційним діям і зловживанням є провідною антикорупційною засадою, яка розкривається через публічність усіх дій у сфері закупівельного процесу та дієвий механізм правового регулювання на корупційні правопорушення.

У підрозділі 1.3 «Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні» з'ясовано систему взаємопов'язаних суб'єктів, на яких покладено повноваження щодо забезпечення системи електронних закупівель.

До органів публічної адміністрації, які забезпечують функціонування системи електронних закупівель в Україні віднесено Уповноважений орган як провідний суб'єкт забезпечення (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), контролюючі органи (Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України), орган оскарження (Антимонопольний комітет України) та правоохоронні органи в системі органів державної влади.

Зроблено висновок, що функції та повноваження Уповноваженого органу, в особі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, умовно можна поділити на: нормотворчі, що полягають у нормотворчому забезпеченні публічних закупівель; матеріально-технічні, які полягають у інформаційному забезпеченні системи електронних закупівель; представницько-консультативні, що полягають як в наданні адміністративних послуг, так і підтримці міжнародного співробітництва.

Визначено, що Державна аудиторська служба України є контролюючим центральним органом виконавчої влади, що поряд з іншими суб'єктами виконує контролюючі повноваження у сфері функціонування електронної системи публічних закупівель задля раціоналізації та належного цільового використання державних коштів.

Визначено, що Антимонопольний комітет України є особливим суб'єктом у сфері функціонування електронної системи публічних закупівель, оскільки виступає контролюючим органом та органом оскарження, тобто має подвійний адміністративно-правовий статус у сфері публічних закупівель, який характеризується наявністю повноважень щодо контролю за дотриманням законодавчих закупівельних вимог щодо попередження або припинення правопорушень у сфері публічних закупівель та щодо оскарження неналежного дотримання закупівельних вимог.

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні» складається з трьох підрозділів, які присвячені засобам функціонування єдиної системи забезпечення електронних закупівель.

У підрозділі 2.1 «Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні» розкрито зовнішні дії органів і посадових осіб публічної адміністрації, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність та надають адміністративні послуги при здійсненні електронних закупівель.

Доведено, що видання нормативно-правових адміністративних актів Міністерством економічного розвитку та торгівлі України є провідною формою адміністративної діяльності уповноваженого суб'єкта та полягає у підзаконній правотворчості щодо визначення адміністративно-правового статусу Державного підприємства «Прозорро», порядку реєстрації авторизованих електронних майданчиків, розміщення інформації про публічні закупівлі тощо.

Вчинення інших юридично значущих адміністративних дій суб'єктами закупівельного циклу розкривається через: реєстраційну діяльність, що полягає у їх ідентифікації за допомогою різних способів, при яких визначається рівень довіри користувача та оператора авторизованого електронного майданчика та відкривається доступ користувача до електронної системи закупівель; експертно-аналітичну діяльність (як Уповноваженого органу, так і органу оскарження); юрисдикційну діяльність, що здійснюється органом оскарження; інформаційно-захисну діяльність, що полягає у створенні оператором електронного майданчика комплексної інформаційно-телекомунікативної системи охорони інформації, що підлягає атестуванню.

Підрозділ 2.2 «Методи адміністративної діяльності стосовно функціонування системи електронних закупівель в Україні» присвячений розкриттю прийомів цілеспрямованого впливу спеціальної публічної адміністрації на систему електронних закупівель.

Доведено, що у сфері публічних закупівель успішно функціонують класичні методи адміністративної діяльності (заохочення, переконання, примусу та контролю). В свою чергу, метод заохочення у сфері закупівель передбачає як стимулювання суб'єктів публічної адміністрації до ефективної роботи, так і підтримку вітчизняних та іноземних виробників для участі у закупівельному процесі.

Метод переконання у сфері функціонування системи електронних закупівель полягає у інформуванні населення стосовно ефективності функціонування такої системи, навчанні суб'єктів закупівельного процесу правильному використанню системи електронних закупівель та пропагуванні їх належної поведінки, а також поширенню вдалого досвіду забезпечення функціонування системи електронних закупівель, як в Україні, так і закордоном.

Зазначено, що у сфері функціонування системи електронних закупівель заходи адміністративного припинення безпосередньо здійснюють правоохоронні органи та Антимонопольний комітет України, який через постійно діючу адміністративну колегію (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель розглядає скарги учасників закупівельного циклу та приймає відповідні рішення, які відновлюють права учасників, усувають недоліки тендерної документації та припиняють незаконні дії або рішення учасників публічних закупівель.

Зроблено висновок, що законодавством у сфері публічних закупівель передбачений громадський контроль як спеціальний спосіб дотримання норм закупівельного циклу, що виражається через аналіз, моніторинг та обробку оприлюдненої закупівельної інформації як громадянами, так і громадськими організаціями відповідно до законодавства та правом звернення таких осіб до уповноважених органів в разі порушення законодавства.

У підрозділі 2.3 «Адміністративні процедури забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні» розкрито особливості процесу здійснення публічних закупівель.

Доведено, що до ознак адміністративних процедур забезпечення функціонування системи електронних закупівель віднесено такі чинники: при їх здійсненні виникають, змінюються та припиняються певні адміністративні правовідносини; спрямовані на належне здійснення публічних закупівель; їх метою є задоволення інтересів публічної адміністрації та економічних інтересів учасників закупівельного процесу; носять публічний характер; цілеспрямовано направлені та виконуються у встановленому порядку; можуть здійснюватися у електронній формі.

Адміністративна процедура оприлюднення інформації про закупівлі (зокрема, і тендерної документації) включає в себе систему публічних дій замовника, оператора авторизованого майданчику та Уповноваженого органу, що полягають у поширенні закупівельної інформації на офіційному веб-порталі системи електронних закупівель, з дотриманням принципів гласності та вимог законодавства про інформацію, для ознайомлення з відповідною інформацією учасників закупівельного циклу та громадськості.

Адміністративна процедура оскарження здійснюється через подання відповідної скарги учасником закупівельного циклу до органу оскарження, який відповідно до встановленого порядку (реєстрація заяви, тимчасове припинення процедури публічної закупівлі, розгляд заяви), та у межах закону повинен прийняти рішення, яке оприлюднюється в системі електронних закупівель та є обов'язковим до виконання суб'єктами закупівель, з правом оскарження його у судовому порядку.

У сфері функціонування системи електронних закупівель важливу роль відіграє адміністративна процедура надання адміністративних послуг, що полягає у безоплатному отриманні за електронним зверненням від будь-якої особи, інформації або консультації щодо порядку та умов здійснення публічних закупівель, що надаються суб'єктами забезпечення функціонування системи електронних закупівель.

Розділ 3 «Напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні» складається з двох підрозділів, у яких розкрито зарубіжний досвід і сформовано шляхи вдосконалення забезпечення системи електронних закупівель.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід забезпечення функціонування системи електронних закупівель» проведена компаративістична характеристика забезпечення публічних закупівель.

Виявлено, що у Болгарії функціонує суб'єкт публічної адміністрації щодо забезпечення функціонування системи електронних закупівель в особі Агентства з державних закупівель як автономного суб'єкта, що підтримує функціонування інформаційно-комунікативної системи, а саме Порталу державних закупівель. Функції забезпечення системи електронних закупівель

у Литві виконує спеціалізований орган виконавчої влади – Управління державних закупівель, що прямо підпорядковане Міністерству економіки та реалізує державну політику у сфері закупівель, при цьому виконує функції публічного адміністратора, що забезпечує функціонування Центрального порталу державними закупівлями.

У Латвії діє Державна агенція регіонального розвитку, як провідний суб'єкт публічної адміністрації у сфері закупівель, що забезпечує функціонування підсистеми електронної комерції, як порталу для реалізації публічних закупівель та спільно з ЄС розробляє проекти щодо запровадження електронних закупівель та електронних аукціонів в державі. В Польщі суб'єктом забезпечення функціонування системи закупівель виступає Бюро державних закупівель, що є центральним органом державного управління та за підтримки Канцелярії Президента реалізує запровадження системи електронних закупівель в державі.

Здійснення публічних закупівель у Великій Британії відбувається з певними особливостями: процедура публічних закупівель регулюється як нормативними актами ЄС, так і внутрішнім законодавством країни; уповноваженим органом у сфері закупівель є Комерційна служба корони (The Crown Commercial Service), що регулює сферу публічних послуг та підтримує електронну систему закупівель; публічні закупівлі здійснюються за допомогою електронної системи закупівель eSourcing, для початку роботи в якій потрібно пройти процедуру реєстрації; у сфері публічних закупівель діє урядовий портал eMarketplace, за допомогою якого проходять публічні закупівлі на регіональному рівні та функціонують інформаційні веб-портали для повідомлення осіб про майбутні закупівлі.

В Чехії публічні закупівлі здійснюються на підставі європейського та національного законодавства, та підтримуються Департаментом державних закупівель, який забезпечує функціонування електронного веб-порталу та проведення безкоштовного навчання у сфері публічних закупівель. У Португалії контроль за порядком здійснення публічних закупівель покладено на Національне агентство з питань зовнішньої торгівлі та інвестицій, як публічну адміністрацію, що безпосередньо підтримує електронну систему закупівель та визначає стратегічний напрямок розвитку економіки держави.

Підрозділі 3.2 «Удосконалення законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні» присвячений розробці змін і доповнень до діючого законодавства, щодо підвищення ефективності публічних закупівель.

У зв'язку з неузгодженістю норм, що визначають процедури здійснення моніторингу органом державного фінансового контролю, запропоновано внести до Закону України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» до ст. 8 «Основні функції органу державного фінансового контролю», а саме доповнити ч. 1 повноваженням здійснювати державний фінансовий контроль та контроль за порядком здійснення публічних

закупівель. Запропоновано доповнити ст. 3 «Принципи здійснення закупівель» Закону України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі» принципом «уникнення конфлікту інтересів».

Підкреслено, що наразі немає визначеного і затвердженого центральним органом виконавчої влади нормативного акту про порядок здійснення моніторингу за публічними закупівлями, тому пропонується утвердити підзаконним нормативно-правом актом порядок здійснення моніторингу за публічними закупівлями. З аналогічних причин, запропоновано на рівні підзаконного нормативно-правового акту врегулювати проблему здійснення допорогових закупівель, який би конкретно визначав особливості врегулювання цих правовідносин. Пропонується розширити сферу електронних публічних закупівель на закупку електричної енергії, природного газу, надання послуг водопостачання і водовідведення, Інтернет-комунікаційних послуг, шляхом видання вищим органом виконавчої влади відповідних нормативно-правових актів.

Запропоновано внести зміни до ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення законодавства про закупівлі» відносно посилення адміністративної відповідальності та можливості складання адміністративних протоколів за наявності інших порушень законодавства про здійснення державних закупівель з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, досягнень публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель, викладено найбільш важливі наукові результати. Основі з них такі:

1. Визначено зміст адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель, що визначається адміністративно-правовими чинниками нормативного та інституційного забезпечення закупівель, технічно-правових та організаційних засобів функціонування системи електронних закупівель, форм і методів адміністративної діяльності, адміністративного планування та звітності, адміністративних процедур, які гарантують ефективність та прозорість здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції та надання якісних адміністративних послуг площині публічних закупівель.

2. Виявлено адміністративно-правові аспекти юридичної природи електронної системи закупівель, яка базується на відповідних спеціальних принципах, загальнотеоретичних положеннях надання адміністративних

послуг та електронного врядування специфіки адміністративно-правового статусу та адміністративної діяльності спеціальної публічної адміністрації, яка здійснює адміністративно-правове регулювання у цій сфері, адміністративно-правових чинників створення та функціонування, авторизованих електронних майданчиків, засад публічності, відкритості та контролю.

3. Сформовано, що адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює забезпечення функціонування системи електронних закупівель, в особі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України полягає у сукупності правових елементів, а саме функціях, завданнях, повноваженнях, аспектах відповідальності, що розкривають особливості та становище міністерства як центрального органу виконавчої влади, так і спеціально-уповноваженого органу у системі публічних закупівель, що поєднуються задля задоволення економічних та суспільних інтересів суб'єктів публічних закупівель.

4. Визначено, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні – це провідні засоби адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що обумовлюються особливостями владних повноважень публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод та інтересів суб'єктів закупівельного циклу.

5. З'ясовано методи адміністративної діяльності стосовно функціонування системи електронних закупівель в Україні як способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права, які реалізуються спеціальною публічною адміністрацією на суб'єктів закупівельного циклу, що здійснюються в передбаченому законом порядку з метою дотримання законодавства у сфері функціонування електронних закупівель та захисту основних прав та законних інтересів осіб, публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

6. Розкрита адміністративна процедура забезпечення функціонування системи електронних закупівель як визначений порядок здійснення адміністративних дій публічної адміністрації організаційного, правового та розпорядчого характеру у сфері забезпечення функціонування системи електронних закупівель, в результаті якого виникають, змінюються або припиняються адміністративні правовідносини, що спрямовані на належне здійснення публічних закупівель з метою задоволення інтересів публічної адміністрації, учасників закупівельного процесу та суспільства.

7. Проведена компаративістична характеристика зарубіжного досвіду забезпечення функціонування системи електронних закупівель, в результаті чого виявлено, що у країнах-учасницях ЄС функціонують провідні суб'єкти публічної адміністрації, як органи виконавчої влади (у Литві – Управління державних закупівель), як автономні особи (у Болгарії – Агентство з державних закупівель, у Латвії – Державна агенція регіонального розвитку, у Португалії – Національне агентство з питань зовнішньої торгівлі та

інвестицій, у Великій Британії – Комерційна служба корони) та як підпорядковані вищим органам влади особи (у Польщі – Бюро державних закупівель), що здійснюють владні повноваження у сфері публічних закупівель та формують відповідну державну політику, при цьому у деяких державах функціонують електронні системи публічних закупівель, а в інших – реалізуються відповідні проекти щодо запровадження цієї системи.

8. Удосконалено законодавство щодо належного функціонування системи електронних закупівель, яке спрямоване на посилення адміністративної відповідальності у сфері публічних закупівель (з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю), урегулювання особливостей здійснення особливих публічних закупівель та здійснення допорогових закупівель шляхом прийняття центральним органом виконавчої влади відповідних нормативних актів (прийняти постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення допорогових закупівель», «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг у сфері електричної енергії» та «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг у сфері природного газу»), а також приведення до відповідності суміжних нормативних актів, які регулюють порядок проведення моніторингу у сфері публічних закупівель.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

які засвідчують основні наукові результати дисертації:

1. Селіванова Н. П. Принципи функціонування електронної системи публічних закупівель в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 98-103.
2. Селіванова Н. П. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. Том 2. С. 87-94.
3. Селіванова Н. П. Адміністративно-правові аспекти юридичної природи електронної системи закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. Випуск 6-2. Т. 1. С. 127-132.
4. Селиванова Н. П. Методы административной деятельности в отношении функционирования системы электронных закупок в Украине. *Право и Политика*. 2016. № 4. С. 77-82.
5. Селіванова Н. П. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. Випуск 41. Ч. 2. Т. 3. С. 61-66.
6. Селиванова Н. П. Административно-правовой статус публичной администрации, осуществляющее обеспечение функционирования системы электронных закупок в Украине. *Право и Закон*. 2017. № 2. С. 82-87.

7. Селіванова Н. П. Ефективний зарубіжний досвід забезпечення функціонування системи електронних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 4. С. 207-212.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Селіванова Н. П. Теоретичні питання визначення спеціальних принципів функціонування електронної системи публічних закупівель в Україні. Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. (м. Одеса, 8-9 квітня 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 88-90.

9. Селіванова Н. П. Актуальні питання досвіду Литви та Латвії у сфері забезпечення системи електронних закупівель. Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. (м. Запоріжжя, 24-25 березня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 89-92.

10. Селіванова Н. П. Теоретичні аспекти визначення адміністративно-правового статусу міністерства економічного розвитку і торгівлі України як уповноваженого органу у сфері публічних закупівель. Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: Міжнародна науково-практична конференція. (м. Київ, 9-10 вересня 2016 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 74-76.

АНОТАЦІЯ

Селіванова Н. П. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

У дисертації на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, досягнень публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель.

Розкрито зміст адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель. Проаналізовано адміністративно-правові аспекти юридичної природи та принципи функціонування системи електронних закупівель.

Описано механізм адміністративно-правового забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні. Визначено форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні. З'ясовано методи адміністративної діяльності стосовно функціонування

системи електронних закупівель в Україні. Розкрито адміністративні процедури забезпечення функціонування системи електронних закупівель.

Проведена компаративістична характеристика зарубіжного досвіду забезпечення функціонування системи електронних закупівель. Удосконалено законодавство щодо підвищення ефективності функціонування системи електронних публічних закупівель.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, електронна система, методи адміністративної діяльності, орган оскарження, принципи, процедури, публічні закупівлі, система закупівель, уповноважений орган, форми адміністративної діяльності.

АННОТАЦИЯ

Селиванова Н. П. Административно-правовое обеспечение функционирования системы электронных закупок в Украине. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

В диссертации на основе теории административного права, действующего законодательства, достижений публичной администрации приведено новое решение научной задачи по административному обеспечению функционирования системы электронных закупок.

Раскрыто содержание административно-правового обеспечения функционирования системы электронных закупок. Проанализированы административно-правовые аспекты юридической природы и принципы функционирования системы электронных закупок.

Раскрыт механизм административно-правового обеспечения функционирования системы электронных закупок в Украине. Определены формы административной деятельности публичной администрации по обеспечению функционирования системы электронных закупок в Украине. Выявлены методы административной деятельности относительно функционирования системы электронных закупок в Украине. Раскрыты административные процедуры обеспечения функционирования системы электронных закупок.

Проведена характеристика зарубежного опыта обеспечения функционирования системы электронных закупок. Усовершенствовано законодательство по повышению эффективности функционирования системы электронных публичных закупок.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, электронная система, методы административной деятельности, орган обжалования, принципы, процедуры, публичные закупки, система закупок, уполномоченный орган, формы административной деятельности.

SUMMARY

Selivanova N. P. Administrative and legal support for the functioning of the electronic procurement system in Ukraine. – *Qualifying scientific work.*

Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law». – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2017.

In the dissertation on the basis of the theory of administrative law, current legislation, achievements of the public administration a new solution of the scientific task concerning the administrative and legal provision of the functioning of the electronic procurement system is presented.

The content of the administrative and legal support for the functioning of the electronic procurement system, which is determined by administrative and legal factors of normative and institutional provision of procurement, technical and legal and organizational means of functioning of the system of electronic purchases, forms and methods of administrative activity, administrative planning and reporting, administrative procedures that guarantee the efficiency and transparency of procurement.

Found administrative and legal aspects of the legal nature of the e-procurement system based on the relevant special principles, the general theoretical provisions for the provision of administrative services and the electronic governance of the specifics of the administrative and legal status and administrative activity of the special public administration.

The bodies of public administration that ensure the functioning of the electronic procurement system in Ukraine include the Authorized Agency as the leading information provider (Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine), control bodies (Ukrainian State Audit Office, State Treasury Service of Ukraine, Accounting Chamber of Ukraine), body the appeal (Antimonopoly Committee of Ukraine) and law enforcement bodies in the system of state authorities.

The mechanism of administrative and legal support of functioning of the system of electronic purchases in Ukraine is described. The forms of administrative activity of the public administration regarding the functioning of the electronic procurement system in Ukraine are determined as the leading means of administrative activity of the subjects of public administration.

It is proved that the publication of regulatory legal acts by the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine is a leading form of administrative activity of an authorized entity and consists in sub-law-making on the definition of the administrative and legal status of the State Enterprise "Prozorro", the procedure for the registration of authorized electronic platforms, the placement of information on public procurement.

The methods of administrative activity concerning the functioning of the system of electronic purchases in Ukraine are determined as the adoption of purposeful influence of the norms of administrative law implemented by the

special public administration on the subjects of the procurement cycle, are carried out in the manner prescribed by law in order to comply with legislation in the field of electronic procurement and protection the fundamental rights and legitimate interests of individuals, the public interest of the state and society as a whole.

The administrative procedure for ensuring the functioning of the electronic procurement system as an established procedure for the implementation of administrative actions of public administration of an organizational, legal and regulatory nature in the field of ensuring the functioning of the electronic procurement system is disclosed.

A comparative characteristic of foreign experience in ensuring the functioning of the electronic procurement system has been carried out, which has proved that the existing system of electronic procurement in Ukraine is formally the most perfect, but requires the implementation of administrative and legal measures to prevent corruption.

The legislation on improving the efficiency of the system of electronic public procurement has been improved through formal legislative consolidation of the principle of avoiding a conflict of interests, harmonization of norms defining the procedures for the implementation of financial monitoring, eliminating legislative gaps in the field of public procurement, and strengthening administrative liability for violating procurement law.

Key words: administrative and legal support, appeal body, authorized body, electronic system, forms of administrative activity, methods of administrative activity, principles, procedures, procurement system, public procurement.