

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ПОВИДИШ ВЛАДИСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 339.186

ДИСЕРТАЦІЯ

**ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ
ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ Повидиш В.В.

Науковий керівник: **Дрозд Олексій Юрійович**, доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Повидиш В. В. Інформаційно-правові основи регулювання публічних закупівель в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на умовах 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, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2019.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню теоретичних та практичних проблем інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. Базуючись на положеннях загальної теорії права та інформаційного права, визначено та охарактеризовано засади, що складають зміст інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. Визначено основні ознаки та елементи структури механізму інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. Розкрито особливості інформаційно-правових норм та інформаційних відносин у сфері публічних закупівель, здійснено їх класифікацію. Окрему увагу приділено дослідженню мети, функцій і принципів інформаційно-правового регулювання, а також процесам адаптації вітчизняного законодавства до стандартів електронних закупівель Європейського Союзу.

Досліджено предмет, поняття та ознаки інформаційно-правового регулювання публічних закупівель і доводиться, що в сучасних умовах воно потребує державного забезпечення. Проаналізовано категорії «публічні закупівлі», «публічно-інформаційні потреби», «публічно-інформаційні інтереси», їх спільні галузеві ознаки та риси. Відстоюється позиція, що поняття «публічно-інформаційні потреби», склад яких в залежності від конкретних управлінських та економічних умов може дещо змінюватися, є виразом соціального партнерства.

Визначено, що зміст інформаційно-правового регулювання публічних закупівель складають: об'єкт, мета, предмет, метод, принципи, цілі, способи, механізм правового регулювання та публічні процедури. Зокрема, під

об'єктом інформаційно-правового регулювання у сфері публічних закупівель пропонується розуміти вольову діяльність уповноважених державою органів влади та розпорядників публічних фінансів, що володіють інформаційно-правовою правосуб'єктністю та потенційно можуть бути учасниками правовідносин у публічно-закупівельній сфері.

Досліджено законодавчу основу інформаційно-правового механізму регулювання публічних закупівель – інформаційно-правові норми з питань організації публічних закупівель.

Доведено, що юридична природа виникнення інформаційних правовідносин у сфері публічних закупівель зумовлена їх взаємозв'язком, по-перше, з процесами публічного інформування щодо розподілу й використання певних фінансів, по-друге – з публічними ресурсами, які мають цільове призначення для проведення відповідної закупівельної діяльності.

Узагальнено науково-методологічні підходи щодо класифікації інформаційних правовідносин, що уможливило виділити найбільш суттєві критерії поділу інформаційних правовідносин у сфері публічних закупівель на види та охарактеризувати їх. Такими підставами слугували: 1) функції інформаційного права; 2) структура інформаційного змісту; 3) часові терміни; 4) структура механізму державного регулювання; 5) зміст публічно-інформаційної діяльності; 6) суб'єктний склад замовників та учасників; 7) субординація в адміністративно-правовому регулюванні проведення тендерів; 8) види інформаційно-правових інститутів у сфері публічних закупівель.

Доведено, що порядок здійснення публічних закупівель тісно пов'язаний з інформаційними процесами, змістом яких є цільовий вплив органів влади, за допомогою якого здійснюється перерозподіл виробленого продукту споживання за публічні фінанси починаючи з територіальних утворень і до формування загальнодержавних ресурсів.

З'ясовано, що кожна публічно-закупівельна процедура складається із окремих пов'язаних між собою процедур, на яких замовниками (учасниками) проводяться певні інформаційні дії: про затвердження програм фінансування; про порядок розробки і затвердження річних планів публічних закупівель; про обрання і порядок проведення процедур закупівель; про визначення переможця тендерних закупівель; про укладання договорів; про складання звіту щодо результатів здійснення тендерних закупівель; про умови виконання договору про закупівлю та контроль за виконанням договорів та відповідних тендерних процедур.

Встановлено, що існуючий рівень контрольної діяльності суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель, не дає змогу дійти до певних позитивних результатів, оскільки повноваження компетентних органів дублюються, їх взаємопов'язані контрольні дії неунормовані належним чином а також не забезпечені процедурою судового захисту. У майбутньому необхідно чітко закріпити у чинному законодавстві вичерпний перелік підстав, повноважень та форм контролю у сфері публічних закупівель шляхом уніфікації підзаконних нормативно-правових актів (інформаційного характеру) і внесення певних змін до Закону України «Про публічні закупівлі».

Здійснено наукове узагальнення міжнародних засад та зарубіжного досвіду інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. На основі отриманих результатів та виявлених під час дослідження проблемних питань, що виникають у процесі електронного урядування закупівельної діяльності, розроблені пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з питань інформаційно-правового регулювання публічних закупівель в Україні.

Запропоновано підходи щодо вивчення реального стану протидії корупційним правопорушенням у сфері публічних закупівель та дієвості існуючої системи антикорупційних заходів, із зазначенням: ступеня поширеності та основних корупційних ризиків в публічно-закупівельній сфері;

інституцій, які потрібно залучати для вирішення завдань протидії виявленим ризикам та негативним сценаріям розвитку відповідних загроз; а також проведення аналізу стану кадрового, фінансового, технічно-комунікативного та інших видів їх забезпечення; підходів до формування оптимальної моделі забезпечення антикорупційних заходів закупівельного спрямування з урахуванням реальних можливостей інформаційних ресурсів; найбільш перспективних міжнародних антикорупційних моделей та стратегій досягнення поставлених завдань у сфері інформаційно-правового регулювання публічних закупівель в Україні.

Зазначене стане джерелом якісного аналізу сфери інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та своєрідним звітом про його ефективність з урахуванням тих змін, які відбуваються в інформаційно-телекомунікаційній системі «ProZorro» України.

Ключові слова: інформаційне право, публічні закупівлі, інформаційні потреби, інформаційні інтереси, інформаційні норми, інформаційні правовідносини, акти правозастосування, корупційні правопорушення, електронні закупівлі, міжнародні стандарти.

SUMMARY

Povidish V. V. Information and Legal Basis for Regulating Public Procurement in Ukraine. – Qualifying scientific work on the conditions of the manuscript.

Thesis on the degree of Candidate of Juridical Science (PhD), specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Scientific Research Institute of Public Law, Scientific Research Institute of Public Law, Kyiv, 2019.

The dissertation is devoted to the complex research of theoretical and practical problems of information and legal regulation of public procurement. Based on the provisions of the general theory of law and information law, the principles that constitute the content of information and legal regulation of public procurement are defined and characterized. The main features and elements of the structure of the mechanism of information and legal regulation of public procurements are determined. The peculiarities of information and legal norms and information relations in the sphere of public procurement are revealed, their classification is carried out. Particular attention is paid to the study of the purpose, functions and principles of information and legal regulation, as well as processes of adaptation of domestic legislation to the standards of electronic procurement of the European Union.

The subject, concepts and features of informational and legal regulation of public procurement are investigated and it is proved that in modern conditions it requires state support. The categories «public procurement», «public information needs», «public information interests», their common industrial features and features are analyzed. The position that the notion of «public information needs», the composition of which may vary slightly depending on specific administrative and economic conditions, is an expression of social partnership.

It is determined that the content of information and legal regulation of public procurements is: object, purpose, object, method, principles, goals, methods,

mechanism of legal regulation and public procedures. In particular, under the object of information and legal regulation in the field of public procurement, it is proposed to understand the volitional activities of authorized state bodies and public finance managers who have information and legal personality and potentially may be parties to legal relations in the public procurement field.

The legislative basis of the information and legal mechanism of regulation of public procurements - information and legal norms on the issues of organization of public procurement is researched.

It is proved that the legal nature of the emergence of information legal relations in the field of public procurement is due to their interconnection, firstly, with the processes of public information on the distribution and use of certain finances, and secondly - with public resources that have a specific purpose for conducting the relevant procurement activity.

The scientific and methodological approaches to the classification of information legal relations are generalized, which made it possible to distinguish the most essential criteria for the division of information rights in the field of public procurement on types and characterize them. For such reasons served: 1) the functions of information law; 2) the structure of information content; 3) time periods; 4) structure of the mechanism of state regulation; 5) the content of public information activities; 6) the subject matter of customers and participants; 7) subordination in the administrative and legal regulation of tendering; 8) types of information and legal institutes in the field of public procurement.

It is proved that the procedure for public procurement is closely linked to the information processes, the content of which is the targeted influence of the authorities, through which the redistribution of the produced product consumption for public finances, ranging from territorial formations to the formation of national resources.

It is revealed that each public procurement procedure consists of separate interconnected procedures in which certain information actions are carried out by the customers (participants): approval of financing programs; on the procedure for

the development and approval of annual plans for public procurement; the choice and procedure for conducting procurement procedures; on the definition of the winner of tender procurement; about the conclusion of contracts; on drawing up a report on the results of the implementation of tender procurement; on the conditions for the implementation of the procurement contract and control over the execution of contracts and related tender procedures.

It has been established that the existing level of control of the subjects of information and legal powers in the field of public procurement does not allow to achieve certain positive results, since the powers of the competent authorities are duplicated, their interconnected control actions are not properly regulated and are not provided with a judicial procedure. In the future, it is necessary to clearly consolidate in the current legislation an exhaustive list of grounds, powers and forms of control in the field of public procurement by unifying sub-legislative legal acts (information nature) and introducing certain changes to the Law of Ukraine «On Public Procurement». A scientific generalization of international principles and foreign experience of information and legal regulation of public procurement has been carried out. On the basis of obtained results and the problems encountered in the process of electronic governance of procurement activities, proposals for improving the current legislation on issues of information and legal regulation of public procurement in Ukraine have been developed.

Approaches to study the real state of counteraction to corruption offenses in the field of public procurement and the effectiveness of the existing system of anti-corruption measures are proposed, indicating: the degree of prevalence and major corruption risks in the public procurement sphere; the institutions that need to be involved in solving the problems of responding to the identified risks and negative scenarios of the development of the respective threats; as well as analysis of the state of personnel, financial, technical and communicative and other types of their provision; approaches to the formation of an optimal model of providing anti-corruption measures of procurement direction taking into account real possibilities of information resources; the most promising international anti-corruption models

and strategies for achieving the goals set in the field of information and legal regulation of public procurement in Ukraine.

This will be the source of a qualitative analysis of the field of information and legal regulation of public procurements and a peculiar report on its effectiveness, taking into account those changes that take place in the information and telecommunication system «ProZorro» of Ukraine.

Key words: information law, public procurement, information needs, information interests, information norms, information legal relations, acts of law enforcement, corruption offenses, electronic purchases, international standards.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Повидиш В. В. Сучасна інформаційно-правова складова публічних закупівель в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. С. 123–129.
2. Повидиш В. В. Деякі питання розгляду судами справ про публічні закупівлі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. С. 209–215.
3. Повидиш В. В. Система державного контролю у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 152–157.
4. Повидиш В. В. Перспективи розвитку електронної системи закупівель в контексті адаптації європейського законодавства в сфері публічних закупівель. *Право і закон*. 2017. № 3. С. 122–127. (Киргизька Республіка).
5. Повидиш В. В. Деякі питання удосконалення контрольних функцій суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель. *Visegrad Journal on human rights*. 2018. № 2. (Vol. 1). С. 113–117. (Словацька Республіка).
6. Повидиш В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 2. С. 87–93.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Повидиш В. В. Деякі питання щодо формування сучасної інформаційно-правової складової публічних закупівель в Україні. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 9–10 берез. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 56–60.

8. Повидиш В. В. Деякі питання щодо державного контролю у сфері електронних публічних закупівель. *Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 6–7 квіт. 2018 р.). Х.: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 65–69.

9. Повидиш В. В. Особливості застосування методу адміністративного права у сфері електронних публічних закупівель. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 92–94.

10. Повидиш В. В. Технократична реальність правових проблем вибудови сучасного інформаційного права. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 18–19 квіт. 2019 р.). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 31. Харків: Друкарня Мадрид, 2019. С. 128–130.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1 ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	22
1.1. Сутність та зміст інформаційно-правових засобів регулювання публічних закупівель.....	22
1.2. Особливості предмету інформаційно-правового регулювання публічних закупівель.....	36
1.3. Мета, функції та принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель.....	54
Висновки до розділу 1	70
РОЗДІЛ 2 ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	73
2.1. Інформаційно-правові норми та відносини як визначальні елементи механізму регулювання публічних закупівель	73
2.2. Контрольна діяльність суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель.....	93
2.3. Розгляд судами справ про публічні закупівлі: інформаційно- процесуальні аспекти	115
Висновки до розділу 2	128

РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	131
3.1. Адаптація вітчизняного законодавства з питань електронних закупівель до вимог Євросоюзу	131
3.2. Впровадження міжнародного досвіду щодо запобігання проявам корупції у сфері публічних закупівель	141
Висновки до розділу 3	158
ВИСНОВКИ	161
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	165
ДОДАТКИ	184

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Разом із науково-технічним прогресом на сучасному етапі розвитку суспільства поширеним є явище впровадження інформаційних технологій у всі сфери життя. Більш того, інформація стає показником розвинутості та могутності будь якого суспільства та має чималий вплив на формування нових багатоманітних сфер соціально-економічного життя. Не є виключенням і сучасна сфера публічних закупівель, яка потребує належного інформаційно-правового врегулювання ринку досліджуваних відносин, а також стимулювання економічного розвитку країни. Динамічний розвиток інформаційних технологій впливає на особливості економічних відносин, сприяючи появі нових їх проявів та трансформуючи в уже існуючі, що не одразу знаходить відображення в правовому регулюванні, Особливе місце серед феноменів інформаційної сфери займають публічні закупівлі, які є складовою економіки суспільства, і, одночасно виступають фактором розвитку суспільних відносин у напрямку побудови правової соціальної держави, заснованої на принципах інноваційного компоненту.

Необхідність визначення особливостей механізму інформаційно-правового регулювання публічних закупівель, встановлення співвідношення публічних закупівель і приватних чинників, уведення електронних процедур публічних закупівель у загальну структуру економічних процесів, що відбуваються в Україні та світовому співтоваристві, пристосування засобів електронного урядування щодо здійснення відповідного механізму до викликів конкурентних глобалізаційних процесів, – все це стає предметом актуального дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Водночас проблема поняття і структури інформаційно-правового регулювання публічних закупівель під кутом зору динаміки його функціонування у теорії

інформаційного права досі не піднімалася взагалі і розглядається вперше. Відсутність комплексних теоретичних розробок з означеної проблематики зумовила звернення до фундаментальних праць учених загальної та галузевих правових наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, І. В. Арістової, О. А. Баранова, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, В. М. Бевзенка, О. І. Беспалової, К. І. Белякова, В. В. Галуцька, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, Р. А. Калюжного, О. Ф. Кобзара, В. В. Ковальської, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Г. В. Мальцева, А. А. Манжули, Р. С. Мельника, Л. І. Миськів, О. Г. Мурашина, А. М. Подоляки, В. М. Поповича, П. М. Рабіновича, А. О. Селіванова, І. О. Сквірського, Н. П. Тиндик, В. Л. Федоренка, І. Л. Черченка, В. С. Цимбалюка, Р. В. Шаповала та інших.

Нагальність дослідження теоретичних засад інформаційно-правового регулювання публічних закупівель обумовлюється й недостатньою науковою розробленістю понятійного апарату, базових категорій інформаційного права у даній сфері, що призводить до прогалин публічно-закупівельної діяльності, зокрема, у процесі здійснення порядку електронного урядування для стимулювання ділової активності відповідних учасників.

Викладене свідчить про необхідність і доцільність дослідження основ інформаційно-правового регулювання відносин, що виникають у сфері публічних закупівель, розробки концептуальних засад системного вдосконалення нормативно-правових актів у цій сфері як важливої наукової проблеми, що потребує негайного вирішення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (Указ 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. *Метою* роботи є визначення сутності та інформаційно-правових основ публічних закупівель, обґрунтування напрямів системної побудови правовідносин у цій сфері з огляду сучасної інноваційної та правової політики України, та надання на цій підставі рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства.

Для досягнення вказаної мети було визначено такі *завдання*:

- визначити сутність та зміст здійснення інформаційно-правових засобів регулювання публічних закупівель;
- розкрити особливості предмету інформаційно-правового регулювання публічних закупівель;
- охарактеризувати мету, функції та принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель;
- розкрити зміст інформаційно-правових норм та відносин, як визначальних елементів механізму регулювання публічних закупівель;
- з'ясувати особливості контрольної діяльності суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель;
- надати інформаційно-правову характеристику розгляду судами справ про публічні закупівлі;
- розробити пропозиції щодо адаптації вітчизняного законодавства з питань електронних закупівель до вимог Євросоюзу;
- виробити рекомендації інформаційно-правового характеру щодо впровадження міжнародного досвіду з питань запобігання проявам корупції в сфері публічних закупівель.

Об'єкт дослідження – сукупність інформаційно-правових відносин, що виникають у сфері публічних закупівель.

Предмет дослідження – інформаційно-правові основи регулювання публічних закупівель в Україні.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. За допомогою *діалектичного* методу досліджено інформаційно-правову природу системи публічних закупівель, їх взаємозв'язки з іншими сферами, чинниками та чинниками електронного урядування (підрозділи 1.1, 1.3), метод *системно-структурного аналізу* дав можливість дослідити та установити між різними елементами системи інформаційно-правового регулювання публічно-закупівельної діяльності (підрозділ 1,2), *логіко-семантичний* метод застосовано під час аналізу визначення логічної структури дефініцій висловлюваних вченими шляхом семантичного уточнення контекстів їх думок (розділи 1-2), метод *аналізу і синтезу* дозволив проаналізувати чинне законодавство, а також забезпечили можливість формування нових юридичних категорій (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1). За допомогою *формально-догматичного* методу здійснено аналіз як нормативно-правових актів, що регламентують публічно-закупівельну діяльність, так і міжнародного зарубіжного законодавства, а також визначено їх форми і методи реалізації (підрозділи 1.2, 3.1). Метод *порівняльного аналізу* дозволив здійснити компаративістичну характеристику міжнародного досвіду інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та узагальнити ефективний зарубіжний досвід антикорупційної діяльності у досліджуваній сфері (підрозділ 3.2). За допомогою *статистичного* методу здійснено опитування респондентів, а також проведено та оброблено результати соціологічного опитування.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані та аналітичні узагальнення, а також аналіз чинного законодавства та практики його реалізації щодо сфери публічних закупівель.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших у юридичній науці України комплексним дослідженням інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. У результаті проведеного дослідження автором сформульовано висновки,

рекомендації і пропозиції, які відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

уперше:

- визначено поняття інформаційно-правового регулювання публічних закупівель як різновиду владної діяльності уповноважених установ та організацій з приводу здійснення тендерного договору та виявлено його основні характеристики: предмет, певне коло міжгалузевих відносин, мета, функції, принципи;

- обґрунтовано інформаційно-правову та публічно-приватну природу закупівельного процесу, що потребує віднесення його положень до субінституту державно-приватного партнерства;

- запропоновано визначити основними елементами механізму реалізації публічних закупівель норми і правовідносини, обґрунтовано, що єдність цих елементів досягається завдяки підпорядкуванню єдиній меті – задоволенню публічних потреб, у результаті чого закупівельний ринок охоплює оборот товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення життєдіяльності усього суспільства, та окремих регіонів країни;

- визначено поняття контрольної діяльності на засадах координації у сфері публічних закупівель як спеціального виду реалізації інформаційно-правових повноважень, що характеризується специфікою статусу суб'єктів, які здійснюють функції фінансового контролю;

удосконалено:

- принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель, які означають сприйняття кожної закупівлі як окремої операції, що передбачає рух коштів й сприяння вільній конкуренції, а тому супроводжується необхідністю чітко проводити відповідні процедури, до їх функцій та аудиторської компетенції;

- базові підходи до класифікації функцій публічних закупівель: інформаційно-правові функції, функції інформаційної підтримки інноваційного розвитку економіки, планово-інформаційної, контрольної та

інформаційно-аналітичної функції, що орієнтують на використання механізмів публічних закупівель для стимулювання ділової активності зацікавлених суб'єктів та запобігання корупційним ризикам;

- положення щодо необхідності обмеження повноважень органів державної влади, наділених організаційно-розпорядчою компетенцією у сфері публічних закупівель, шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» для визначення єдиного органу, який здійснює функцію моніторингу у сфері публічно-закупівельної діяльності – Державна аудиторська служба України;

- напрями розвитку інформаційного законодавства у сфері публічнозакупівельного урядування в Україні: впровадження електронних публічних закупівель та електронного документообігу, створення загальнодержавного інформаційного ресурсу, істотне підвищення рівня доступу зацікавлених осіб до відповідної інформаційної системи через мережу Інтернет;

дістали подальшого розвитку:

- особливості процесуального порядку публічних закупівель та напрямів використання при його вдосконаленні процедур приватних та міжнародних закупівель. Характерні риси порядку публічних закупівель: отримання інформації на основі офіційно визначених законодавчих документів та електронних процедур;

- поняття спеціальної регулятивної електронної бази процесу закупівель;

- визначення тендерної пропозиції як інформаційної основи для прийняття рішення про заключення тендерної угоди;

- наявність загальної заборони щодо застосування засобів зв'язку і переговорів до прийняття рішення про тендерну угоду;

- концептуальні положення щодо порядку офіційного інформування усіх учасників про стан публічно-закупівельного ринку, пристосування методу транспарентності до потреб замовника і процедури

закупівельної операції, а також підстави застосування спрощеної процедури публічних закупівель;

- публікація оголошень та оприлюднення іншої інформації у спеціалізованих джерелах. Наразі, потребують врахування позитивні риси публічно-приватних закупівель: вільність обігу інформації щодо ринку попиту і пропозиції, пристосування методу транспарентності до потреб замовника і процедури закупівельної операції; існування інформаційних правил і регулятивних норм, які сприяють спрощенню процедури публічно-закупівельної діяльності;

- удосконалення порядку планування публічних закупівель, у рамках якого виокремлено такі етапи: інформування про визначення предмета закупівлі; встановлення необхідного об'єму інформації відносно продукції, що закуповується; комп'ютерний аналіз стану відповідних ринків і потенційних постачальників; визначення функцій та обов'язків відповідальних осіб за належне інформаційно-правове регулювання закупівельних процесів; підготовка необхідної попередньої тендерної документації для здійснення закупівельної діяльності (оприлюднити кваліфікаційні вимоги для відбору учасників, сформулювати критерії та способи правомірності оцінки заявок і пропозицій);

- підходи до каталогізації продукції для публічних потреб шляхом вдосконалення порядку погодження рішення про включення (виключення) продукції в каталог з усіма зацікавленими замовниками; визначення центрів каталогізації публічних замовлень серед зацікавлених організацій, що дозволить забезпечити відповідність продукції, яка замовляється на підставі тендерних оголошень;

- фактори, що визначають обов'язкові інформаційно-кваліфікаційні критерії яким повинні відповідати всі учасники тендерних торгів, та критерії фінансової спроможності цих суб'єктів, у зв'язку з чим запропоновано закріпити механізм оцінювання фінансової спроможності в

Законі України «Про публічні закупівлі» та встановити юридичну відповідальність за їх порушення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, сформульовані за результатами дисертаційного дослідження, можуть бути використані у:

- *науково-дослідній роботі* – для подальшої розробки загальнотеоретичних досліджень щодо удосконалення інформаційно-правових основ регулювання публічних закупівель в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчості* – для удосконалення чинного законодавства, що стосується інформаційно-правового регулювання публічних закупівель, а також при розробленні нових нормативно-правових актів інформаційного, адміністративного, фінансового та іншого законодавства;

- *правозастосовчій діяльності* – отримані результати дозволять покращити практичну діяльність уповноважених органів з питань публічних закупівель;

- *освітньому процесі* – положення і висновки дисертації використовуються при викладенні дисциплін «Адміністративне право», «Правові засади публічних закупівель», під час підготовки лекцій і навчальних посібників з даної тематики (акт впровадження Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого).

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації було оприлюднено на міжнародних наукових та науково-практичних конференціях: «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 9-10 березня 2018 р.); «Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності» (м. Харків, 6-7 квітня 2018 р.); «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (м. Запоріжжя, 26-27 жовтня 2018 р.); «Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики» (м. Харків, 18-19 квітня 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 187 сторінок, список використаних джерел містить 190 найменувань і займає 19 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

1.1. Сутність та зміст інформаційно-правових засобів регулювання публічних закупівель

Сучасна державна політика України спрямована на встановлення ефективних комунікативних зв'язків із суб'єктами господарювання шляхом укладання відповідних тендерних угод, які впливають на розвиток і покращення стану вітчизняної економіки через використання можливостей публічних фінансів. Так, ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» (надалі – Закон про публічні закупівлі) встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні та позабюджетні кошти [127], тобто чітко закріплює взаємозв'язок між процедурою публічних закупівель та економікою країни в цілому та окремих регіонів. Заслуговує уваги думка щодо діалектичної обумовленості правових, економічних та інформаційних засад здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг за публічні фінанси, а право загалом слід розглядати в якості комплексного вираження економіки публічно-закупівельних процесів [184].

Зазначений взаємозв'язок можливо визначити як інвестування публічних фінансів в розвиток соціально-економічної інфраструктури. Зазначимо, що в сучасних умовах для України досить важливо віднайти найбільш прогресивні правові форми і методи використання бюджетних ресурсів та коштів територіальних громад. Наразі, перерозподіл бюджетних через публічні закупівлі не може задовольнити інтереси всіх верств населення, оскільки за рахунок фінансів одних здійснюється підтримка інших, і досягти одностайності гармонізації у процесі використання

(перерозподілу) бюджету досить складно. У сучасних умовах доцільно запровадити прозору інформатизацію перерозподілу національного продукту через бюджетні процеси, а фіскальну політику слід орієнтувати на стимулювання підприємницької активності та пошук нових форм державно-приватного партнерства в модернізації виробництва на основі інноваційних змін [1, с. 92–96].

Отже, суспільні потреби як певну правову категорію слід розглядати у зв'язку з ринком публічних закупівель та певними спеціальними чинниками, які їм притаманні. Так, А. О. Олефір зазначає, що питання публічних (державних) закупівель доцільно досліджувати не ізольовано, а в контексті тих правовідносин, для вирішення запитів яких вони здійснюються, оскільки кожен з них характеризується власними специфічними рисами [87, с. 9].

Для сфери публічних закупівель характерними ознаками є певна стабільна динаміка, а також гарантованість збуту продукції. Разом з тим є й негативні моменти, зокрема, наявність корупційних ризиків, а також адміністративного тиску на виробника. Як слушно вказує Д. Є. Сорокін, надмірне розширення державного ринку небезпечно для конкуренції [4, с. 75], тому для регулювання відносин щодо закупівлі та надання послуг необхідні чіткі правила інформування, що виключають можливість корупційних проявів та забезпечують підтримку добросовісної конкуренції між суб'єктами господарювання.

Через публічні закупівлі здійснюється матеріальне забезпечення функціонування державних структур, муніципальних утворень, які утримуються за рахунок державного та місцевого бюджетів. У цьому випадку під публічними закупівлями розуміють будь-які придбання товарів, робіт та послуг, що здійснюються відповідними замовниками за рахунок бюджетних та позабюджетних коштів.

Таким чином, публічні закупівлі як економічна, так і правова категорія, є певною системою, якій притаманні зміст, суб'єкти та інші

спеціалізовані чинники. Організацію та здійснення публічних закупівель можна розглядати як систему, яка складається з декількох основних елементів. Означені без винятку усі складники цієї системи взаємозалежні, а їх функціонування підпорядковане досягненню спільної мети, що полягає в задоволенні потреб суспільства й держави. Гарантування останнього по-різному реалізується сьогодні в умовах формування інформаційно-публічного ринку комунікацій. Наразі, в Україні, як і в зарубіжних державах функціонує договірна форма взаємовідносин держави із суб'єктами підприємницької діяльності. Царина публічних закупівель охоплює обіг товарів, робіт і послуг, потрібних для задоволення найважливіших потреб й окремих регіонів (адміністративно-територіальних утворень).

Елементами системи публічних закупівель є визначення потреб у тих чи інших товарах, роботах чи послугах, формування замовлень на постачання товарів, виконання робіт чи надання послуг, розміщення цих замовлень, укладання тендерних договорів, а також їх виконання.

Аналіз запропонованої системи передбачає необхідність її вивчення у цілому, та характеристику її окремих елементів у їх взаємодії. Саме такий методологічний підхід, як уявляється, дозволяє розробити інформаційно-правовий механізм, адекватний складним правовідносинам у сфері публічних закупівель, забезпечити координацію публічних і приватних інтересів при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг, усунути неузгодженість законодавства у даній сфері.

В сучасних умовах система управління публічно-закупівельною діяльністю має будуватися на визначенні поточних і перспективних потреб замовників. Виходячи з розуміння системи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель як сукупності основних елементів та зв'язок між ними, який врегульовується інформаційними нормами щодо задоволення суспільних потреб та інтересів із розгляду тендерних пропозицій на виконання замовників і учасником обов'язків шляхом здійснення закупівельної процедури. Інформаційно-правове регулювання

публічних закупівель визначається трьома ключовими елементами: правові засоби, об'єкт та суб'єкт.

У зв'язку з цим, зазначимо, що категорія «правові засоби» належить до понятійного апарату теорії права, і, як і у багатьох загальнотеоретичних конструкцій, існує кілька підходів до розуміння її змісту та структури. Так, на думку П. М. Рабіновича, «правові засоби являють собою інституційні утворення (установлення, форми) правової дійсності, які у своєму реальному функціонуванні, використанні в спеціальній правовій діяльності призводять до досягнення певного результату у вирішенні соціально-економічних, політичних, моральних та інших завдань і проблем, що стоять перед суспільством і державою на сучасному етапі»[138, с. 55]. Автори навчального посібника «Теорія держави і права» під редакцією С. К. Бостана дають визначення правових засобів «... у широкому значенні - це всі правові явища, інституційні установки та форми, які тим чи іншим чином пов'язані з регулятивною (охоронною) дією права. У вузькому значенні - це передбачені правом (законом, індивідуально-правовим актом, договором) юридично значущі дії (їх поєднання та комбінація), які здійснюються суб'єктами з відповідним ступенем дозволеності чи не забороненими законом способами для задоволення їх інтересів, досягнення соціально корисних цілей. Як різновид правових засобів, ці дії є не фактичними, а модельованими та забезпеченими нормами права, використовуються як інструмент здійснення відповідних правомірних дій, водночас пов'язаних із захистом порушеного права чи забезпеченого законом інтересу»[157, с. 142].

У межах нашого дослідження, мабуть, доцільніше скористатися здобутками вузького підходу до сутності правових засобів, розуміння яких розкриваються через категорію «юридичний інструментарій». Так, Л. П. Рассказов під правовими засобами розуміє своєрідні юридичні інструменти, за допомогою яких здійснюється впорядкування суспільних відносин та задоволення інтереси суб'єктні права. Виходячи з такої

засадничої позиції, вчений відносить до правових засобів: норми права, суб'єктивні права юридичні обов'язки, правові обмеження, правові стимули, правові заохочення тощо» [139, с. 402]. Розвиваючи його думку, а також спираючись на дослідження сутності правових засобів у роботах А. С. Алексеева» [7, с. 25]. Т. І. Тарахонич пише: «Незважаючи на деякі дискусійні та суперечливі моменти, слід підкреслити, що правові засоби - це багатогранне, теоретико-правове явище, яке може розглядатися з точки зору юридичного (як сукупність правового інструментарію та формалізований результат діяльності суб'єктів) та соціального аспектів (закріплюють цінності і права, відображають певні інтереси та сприяють досягненню відповідного результату). Правові засоби є субстанційними явищами правової дійсності різного рівня, вони мають певну функціональну спрямованість на вирішення соціальних завдань. Вони є різними за своєю природою інституційними утвореннями за допомогою яких реалізується потенціал права. Вони складають певну систему, але не є прив'язаними до однієї сфери суспільних відносин; покликані забезпечити соціальну свободу та активність поведінки суб'єктів (дозволи), чи, навпаки, покласти на осіб пасивний обов'язок утримуватись від вчинення тих дій, які перешкоджають інтересам особи (заборони), передбачати поведінку певного роду, бути гарантією використання суб'єктивних прав іншими суб'єктами (зобов'язання); вони повинні містити позитивні стимули щодо здійснення суб'єктами своїх суб'єктивних прав та виконання покладених на них обов'язків та бути спрямовані на досягнення певного результату - забезпечення ефективності правового регулювання; мати певний зв'язок з суб'єктивними правами чи даної особи (дозволи), чи інших осіб (зобов'язання, заборони) [156, с. 220].

На наш погляд, аналіз правових засобів публічних закупівель доцільно здійснювати саме у межах інструментальної теорії права, що дасть змогу виокремити не лише загальнометодологічні аспекти досліджуваної проблематики, а й обстежити шляхи більш ефективного застосування

правових засобів для підвищення рівня публічних закупівель на загальнодержавному і індивідуальному рівні, а також на рівні спеціалізованих інститутів.

Отже, механізм правового регулювання, з урахуванням підходів до його сутності, які сформувався у межах теорії права ми розуміємо як систему правових засобів, які використовуються для формування та розвитку інформаційно-правового регулювання публічних закупівель в Україні [90, с. 78].

Розглянемо тепер класифікації правових засобів, які існують в правовій науці. А. С. Алексєєв, використовуючи як критерій їх поділу спільність ознак та їх значущість, поділяє їх на три групи: а) первинні правові засоби (юридичні норми, суб'єктивні права і юридичні обов'язки); б) правові форми, які втілені як правові інститути, юридичні режими або їх поєднання; в) конкретні юридичні засоби, що знаходяться безпосередньо в оперативному розпорядженні суб'єктів [90, с. 326]. Не заперечуючи проти цінності цієї класифікації для теорії права, зауважимо однак, що її використання можливо не для всіх правових явищ, оскільки втілення у формі правових інститутів і правових режимів притаманно лише деяким правовим феноменам, відносити до яких інформаційну культуру, на наш погляд, було б некоректним (принаймні на теперішньому етапі розвитку цієї проблематики в науці інформаційного права). Вказане стосується й класифікації правових засобів у роботах О. В. Онуфрієнка, яка включає: а) мінімальні правові засоби; б) конструкції правових засобів; в) системні конструкції правових засобів загального характеру (юридичні алгоритмічні приписи загального характеру: правові норми); г) системні макроконструкції правових засобів нормативного характеру (юридичні алгоритмічні макроприписи загального характеру: субінститути, інститути, підгалузі та галузі права) [91, с. 78]. З урахуванням необхідності додержуватися у межах нашого дослідження системного зв'язку між правовим забезпеченням інформаційної культури на загальнотеоретичному

рівні і можливістю сформулювати конкретні шляхи та напрями його удосконалення в аспекті законотворчості та правозастосовної практики, нам здається доцільним використати більш вузький підхід, який включає поділ правових засобів на види за галузевою приналежністю (конституційні, адміністративні, кримінальні тощо); за характером (матеріальні та процесуальні); за інформаційно-психологічною спрямованістю (стимулюючі (заохочення, пільги, дозволи), обмежуючі (покарання, заборони, обов'язки) [6, с. 105]. Разом з тим, з огляду на те, що інформаційне законодавство, як слушно зауважує О. О. Баранов, містить у собі норми, які характерні як для публічного, так і приватного права, що є додатковим підтвердженням комплексного характеру інформаційного праваб, ми вважаємо за необхідне врахування й позиції дослідників, які поділяють правові норми залежно від сфери використання на публічно-правові і приватно-правові [11, с.8-12].

З урахуванням викладеного вище вважаємо за доцільне запропонувати класифікацію правових засобів інформаційно-правового регулювання публічних закупівель за наступними критеріями: а) за структурою (односкладні (заборона, дозвіл, зобов'язання) та багатоскладні (в яких поєднується декілька односкладних); б) за метою: регулятивні та охоронні; в) за напрями реалізації: формуючі та обмежувальні; г) залежно від виду закупівель: публічно-правові та приватно-правові.

Односкладні правові засоби у механізмі правового регулювання публічних закупівель характеризуються певною диспропорцією, що знаходить свій прояв у переважанні заборон, кількість яких значно більша, ніж зобов'язань та дозволів. Зобов'язанням, під якими ми розуміємо приписи суб'єкту інформаційного права виконувати певні активні дії [2, с. 139], притаманні деякі особливості, пов'язані з прогалинами та суперечностями в інформаційному законодавстві. Так, в у п. 9 Законі України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» міститься зобов'язання розвивати інформаційну культуру людини (комп'ютерну

освіченість), однак суб'єкти, на яких його покладено, не визначені, що робить його дещо декларативним. Натомість, такі суб'єкти визначені у ст. 4 Закону України «Про Національну програму інформатизації» [125], яка визначає, що сфера дії цього Закону поширюється на відносини, що виникають у процесі формування та виконання Національної програми інформатизації, а до суб'єктів, які беруть участь у відносинах, що регулюються цим Законом, належать: замовники робіт з інформатизації; виконавці окремих завдань (проектів) інформатизації; організації, що здійснюють експертизу окремих завдань та проектів інформатизації; користувачі автоматизованих та інших інформаційних систем і засобів інформатизації. Як можна побачити, в цьому переліку відсутні органи публічного управління (за виключенням одного з них, Державного агентства з питань електронного урядування України, яке є сьогодні генеральним замовником Національної програми інформатизації), що ніяк не узгоджується з визначенням у ст. 2 цього ж Закону Національної програми інформатизації як комплексу взаємопов'язаних окремих завдань (проектів) інформатизації, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної інформаційної інфраструктури України за рахунок концентрації та раціонального використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу держави, а також координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності і громадян у сфері інформатизації. Виникає питання: а хто, власне, повинен координувати діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування в цій сфері, замовники та виконавці програм з інформатизації та користувачі автоматизованих систем? Це питання носить загальний характер, однак на його прикладі можна простежити відсутність системного підходу до розвитку інформаційної культури в аспекті визначення зобов'язань органів публічного управління [13, с.74].

Заслуговує на увагу той факт, що в Законі України «Про інформацію» до суб'єктів інформаційних відносин віднесено фізичних та юридичних осіб, об'єднання громадян; а також суб'єктів владних повноважень, під якими у вказаному законі розуміються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. До основних напрямів державної інформаційної політики вказаний Закон відносить у тому числі створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства [123], однією з яких, як нами вже було обгрунтовано вище, є формування інформаційної культури. Суб'єктів державної політики, традиційно для багатьох актів інформаційного законодавства, в цьому Законі не визначено. Керуючись класифікаційною ознакою «державна», можна зробити висновок, що суб'єктами її формування та реалізації є державні органи. Розглянемо, як в правових актах, якими визначено їх правовий статус, відображено їх зобов'язання щодо формування інформаційного суспільства взагалі і інформаційної культури зокрема.

До основних повноважень Кабінету Міністрів України, визначених у ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» віднесено наступне: «проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України». Як можна побачити, зобов'язання Уряду ані на формування інформаційного суспільства, ані інформаційної культури не поширюються [117].

Разом із тим, зазначимо, що на Державне агентство з питань електронного урядування України як на центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, покладено майже тотожний легальному визначенню поняття вказаного органу обов'язок щодо реалізації державної політики у сфері

інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства; а також зобов'язання організувати проведення прогнозно-аналітичних досліджень стану розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування та сфери інформатизації; виконувати функції генерального державного замовника Національної програми інформатизації; затвердження методики формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства, розробляє і здійснює разом з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування заходи щодо розвитку інформаційного суспільства та низку інших [120].

Таким чином, особливістю сучасного стану організаційного та правового забезпечення інформаційної культури є наявність прогалин стосовно визначення зобов'язань органів державної влади, пов'язаних з її формуванням. З одного боку, завдання в цій сфері визначено у низці правових актів - Концепції Національної програми інформатизації, Національній програмі інформатизації, Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні та ін. З іншого боку - на теперішній час необхідність виконання цих завдань у правових актах, якими врегульовано статус компетентних органів виконавчої влади, визначено фрагментарно, безсистемно, що не дозволяє здійснювати послідовну діяльність в сфері побудови інформаційного суспільства, формування механізму інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та відстежувати його результативність.

Сутність дозволів як елемента системи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель полягає у наданні учасникам інформаційно-правових відносин права на здійснення активних дій [2, с. 48]. Прикладом таких дозволів може бути закріплене у Конституції України право на вільне збирання, зберігання, використання і поширювання інформацію (ст. 34) та низка інших. Слід підкреслити, що у

чинному Законі України «Про публічні закупівлі» зроблено спробу конкретизувати такий дозвіл шляхом закріплення категорії «інформування про проведення процедури відкритих торгів» в ст. 21, де визначено ключові компоненти, які покликані сформулювати тендерну пропозицію. Разом з тим, як і в наведених вище прикладах, законодавець виокремив лише один із аспектів публічно-закупівельної діяльності.

Заборони, під якими ми розуміємо покладання на суб'єкта інформаційно-правових відносин зобов'язання утримуватися від певних дій, пасивно поводитись у передбачених законом випадках [2, с. 56]. Серед тих, які мають безпосередній зв'язок з формуванням інформаційного забезпечення публічних закупівель слід назвати: визначені у п. 3 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі» заборону укладання договорів, що передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель, крім випадків, передбачених цим законом тощо.

Як приклад багатоскладних правових засобів в механізмі правового регулювання публічних закупівель можна навести поєднання у ст. 35 Закону України «Про публічні закупівлі» умови застосування переговорної процедури закупівлі, яка застосовується замовником у разі закупівлі товарів мистецтва, або закупівлі пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладання договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу тощо.

Заслуговує на увагу, що співвідношення регулятивних та охоронних правових засобів у механізмі правового регулювання публічних закупівель а також відрізняється переважанням охоронних засобів над регулятивними. Така ситуація не є типовою: вважається, що правові засоби охоронного значення є вторинними, похідними від регулятивних. Вони приводять у життя охоронну функцію права та вступають в дію у випадках, коли регулятивні правові засоби не забезпечують його належної реалізації. Тобто охоронні правові засоби є факультативним, субсидіарним елементом механізму реалізації. Охоронні правові засоби інституційно закріплюють

засоби правового примушення, застосування яких усуває перепони в реалізації права, примусово забезпечує реальне функціонування регулятивних правових засобів [19, с. 139-141]. Однак у сфері правового регулювання публічних закупівель, коли кількість регулятивних правових засобів, якими встановлюються правила поведінки, є значно меншою, ніж охоронних, якими встановлюються заходи відповідальності. Як приклад останніх можна навести ст. 27 Закону України «Про інформацію» порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із Законами України. Далі зазначимо, що з 06.05.2003 р. компетентні органи та посадові особи за заявою фізичних та юридичних осіб мають право притягти посадових осіб, які порушують їх гарантоване право на інформацію, до адміністративної відповідальності. Стосовно інформації як об'єкту адміністративної відповідальності, то відповідальність за порушення права в сфері інформації чітко закріплене в Кодексі України про адміністративні правопорушення, а саме в статті 212³ даного Кодексу, дія даного припису в повній мірі поширюється й на сферу публічних закупівель.

Як відомо, що основними принципами інформаційних відносин є: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте життя [123], як наслідок підставами для притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності слід вважати:

- Неправомірну відмову в наданні інформації;
- Несвоєчасне або неповне надання інформації;
- Надання інформації, що не відповідає дійсності;
- Обмеження доступу до інформації;

- Не оприлюднення інформації [50].

Підсумовуючи вищезазначене, слід зауважити, що інформація у сфері публічних послуг не може бути об'єктом речових прав, а отже держава та уповноважені органи отримуючи від народу чи створюючи нову інформацію не стають її власниками. Вони мають лише виконувати певні та надані їм законодавчими актами повноваження, а не розпоряджатися інформацією на власний розсуд, щоб зберегти та забезпечити гарантованість кожної фізичної та юридичної особи на відкритість та доступність до інформації, що становити суспільний інтерес.

Залежно від виду закупівельної діяльності використання розрізняють публічно-правові та приватно-правові засоби. Публічне право - це система встановлених і таких, що охороняються державою, загальнообов'язкових, формально визначених норм, що регулюють найважливіші суспільні відносини між державними органами, а також між державою і фізичною особою. Приватне право - це сфера приватних (індивідуальних і групових) інтересів, галузь юридичної децентралізації, у якій переважає система юридичної координації за наявності багатьох центрів правовідносин, що самовизначаються, тобто воно є сукупністю обов'язкових норм у відносинах між різними соціальними угрупованнями й економічними об'єднаннями, а також норм, які базуються на певних традиціях цього суспільства, загальнолюдських нормах моралі й підтримуються при необхідності законом. Механізм правового регулювання публічних закупівель включає публічно-правові засоби, які застосовуються органами публічної влади для реалізації публічного інтересу, що полягає у формуванні певної діяльності в уповноважених органах, на підприємствах (установах, організаціях) всіх форм власності, у представників інститутів громадянського суспільства. Прикладом таких засобів може слугувати віднесення до цілей публічно-закупівельної політики формування «медіа-культури» і «медіа-грамотності», що знайшло своє закріплення у згаданій вище Доктрині інформаційної безпеки України (2017 р.). Однак і приватно-

правові засоби притаманні функціонуванню вказаного механізму, при цьому значне місце серед них займають правові засоби, визначені локальними правовими документами. Так, відповідно до Кодексу корпоративної етики підприємства «Citigroup Inc», обладнання, системи та послуги підприємства, включаючи, зокрема, комп'ютери, телефони, голосову пошту, ноутбуки, BlackBerry, КПК, факси (факсові послуги), послуги поштового відділення, Інтранет, доступ до мережі Інтернет, електронну пошту, SMS-повідомлення, миттєвий обмін повідомленнями та інші засоби/пристрої електронної комунікації, канали передачі даних, послуги передачі даних для стаціонарного, мобільного або віддаленого використання надаються лише для службових цілей і для забезпечення виконання робочих обов'язків. У випадках, дозволених законодавством, підприємство може моніторити та фіксувати використання обладнання, систем та послуг, а також у будь-який момент перехоплювати будь-яку інформацію, яку відправляють або отримують працівники.

Слід зазначити, що, на відміну від розпливчастого характеру публічно-правових засобів як складових механізму правового регулювання публічних закупівель, приватно-правовим засобам притаманна більша конкретизація, що полегшує їх розуміння та практичне застосування. Більша їх частина пов'язана із встановленням заборон на вчинення певних дій, переважно у сфері комунікацій. Проте в цілому, на жаль, аналіз правових засобів, що складають механізм правового регулювання публічних закупівель, свідчить про існування прогалин, пов'язаних зі створенням моделі бажаної поведінки суб'єктів інформаційної інфраструктури. Це знаходить свій прояв у переважанні заборон над зобов'язаннями та дозволами, охоронних заходів - над регулятивними, і, з урахуванням полісемичності правової термінології, яка визначає рівень цілепокладання, не дає змоги оцінити сучасний стан розвитку правового забезпечення публічно-закупівельної діяльності як задовільний.

1.2. Особливості предмету інформаційно-правового регулювання публічних закупівель

Гене́за становлення й розвитку інституту публічних закупівель в Україні розпочинається з формування у державі ринкових відносин. Активний розвиток категорій інформаційного суспільства в країні зумовлено формуванням державної політики, розбудовою цього суспільства як невід'ємною складовою побудови Української держави, а також реалізацію узгодженою діяльністю всіх її органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що у період 80-90-х років ХХ ст. Комісія ООН почала проводити активну роботу в галузі державних закупівель. У 1993 р. був розроблений і ухвалений Типовий закон ЮНІСТРАЛ, який рекомендувався як зразок для розробки або удосконалення національного законодавства про закупівлі для країн, в яких чинне законодавство не відповідало сучасним вимогам міжнародної практики конкурсної форми розміщення державних контрактів на закупівлю продукції, особливо країнам з перехідною ринковою економікою, зокрема й Україні. Оскільки ринок державних закупівель знаходиться на стадії формування, то комплекс наукових досліджень усіх аспектів формування сфери державних закупівель практично не ведеться. Чинне законодавство у сфері державних закупівель не є досконалим, тому що є новим напрямком діяльності державного сектора.

Продовженням формування сучасних підходів до розвитку інформаційного суспільства в 1998–2006 роки є прийняття законів України «Про Національну програму інформатизації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», а також низки актів Уряду України, які здійснили поштовх для створення нормативно-правової бази інформатизації, з метою впровадження телекомунікаційної системи, національних інформаційних ресурсів,

інформатизації стратегічних напрямків розвитку економіки, безпеки й оборони, соціальної сфери тощо.

Варто звернути увагу також на закони України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» і на сукупність нормативно-правових документів, якими конкретизуються та деталізуються наведені закони.

Поряд із прийнятими законодавчими актами, поступово почали застосовуватися міжнародні норми у сфері державних закупівель, що сформувалися під впливом найкращої практики їх здійснення в країнах ЄС та визначали основні принципи. Вони акцентують увагу на таких невід’ємних умовах проведення публічних закупівель, які забезпечують належну ефективність використання державних коштів відповідно до правової основи кожної країни.

З нашого погляду, розкриття відносин України з Європейським Союзом щодо закупівель є доволі важливим кроком у дослідженні цієї проблеми в адміністративно-правовій доктрині. Зауважимо, що гармонізація норм будь-якого права не може мати місця без узгодження українського законодавства (в тому числі й адміністративного), з основними стандартами права ЄС [86]. Наголосимо, що з ЄС співпрацюють майже всі держави Центральної і Східної Європи, з яких 15 країн сформували спільний ринок з вільним рухом товарів, різних послуг, фінансових і людських ресурсів. Загальна вартість контрактів з державних закупівель у межах ЄС (за даними фахівців) перевищує 750 млрд доларів США на рік.

Правова база для проведення електронних публічних закупівель визначається Європейськими директивами – 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС і 2014/55/ЄС. У цих нормативно-правових документах такі закупівлі розглядаються як вагомі складники електронного унормування, що базуються на принципах: (а) вільного переміщення товарів, (б) свободи

розміщення й надання різноманітних послуг, (в) рівноправного ставлення, (г) рівня взаємного визнання, (д) пропорційності і прозорості.

Відповідно до Директиви Європейського Парламенту та Ради 2004/18/ЄС від 31.03.2004 р. щодо узгодження процедур укладання контрактів на державні замовлення, державних поставок та контрактів на державні послуги щодо здійснення закупівель, основними принципами, за якими будуються системи державних закупівель у європейських країнах є принципи підзвітності, чесності, прозорості, конкурентності, економності, ефективності, пропорційності, рівності, стабільності, виконання [185].

Директиви № 2014/24/ЄС від 31 березня 2004 р. стосовно координації порядку присудження державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг є новим актом ЄС у сфері державних закупівель, відміняє Директиву № 2004/18/ЄС, яку Україна повинна імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію. Україна імплементувала нову Директиву у стислі терміни, зафіксувавши це в «Дорожній карті».

Так, для дослідження питання інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель, доцільно сформувані основоположні принципи їх здійснення, які закріплені у Законі України «Про публічні закупівлі» з урахуванням змін. Проте, варто зазначити, що принципи – достатньо загальна основа в якості наряду інформаційно-правового розвитку, тому доцільно сформувані допоміжні до них функції, що слугуватимуть базою для здійснення публічних закупівель. Зокрема до них, на наш погляд, можливо віднести наступне схематичне їх відображення (Додаток Б).

Отже, різнопланові процеси здійснення процедури електронних публічних закупівель передбачають створення відповідних підходів оброблення різної інформації. Вони охоплюють: (а) пропозицію інформації у виді доктринальних досліджень, винаходів, узагальнення практичного досвіду в різних царинах; (а) збирання, відбір, оцінювання даних, необхідних для управління тими чи іншими об'єктами; (б) аналітико-

синтетичне її оброблення; (в) пошуки і зберігання отриманих даних; (г) поширення й апробація інформації; (д) контроль за ефективністю застосування останньої [107].

Підгрунття інформаційно-правового забезпечення з питань публічних закупівель складають інформація й результати її оброблення. Таке забезпечення електронних закупівель вимагає визначення: (а) потреб та інтересів їх учасників, (б) концентрації і спрямування існуючих ресурсів суб'єктів на досягнення на практиці цілей і функцій тендерних процедур. Завдання розглядуваної інформації - містити достовірні дані з метою надання об'єктивності й дієвості будь-якій закупівельній процедурі.

У секторі публічного інформаційно-правового простору вирізняють відповідні джерела, породжуючи об'єктивні дані. Цими джерелами виступають: (1) законодавчі та інші нормативно-правові документи, що дозволяють учасникам публічних закупівель мати певні рішення; (2) звернення громадян до державних органів з питань здійснення своїх законних інтересів і суб'єктивних прав, що полягають в обслуговуванні й захисті їх прав та свобод; (3) обов'язкові інструкції, вказівки (директиви), які потрібно виконувати і які забезпечують доцільність цієї системи означених закупівель; (4) відносини, які мають місце у процесах контролювання (зворотний зв'язок), і які віддзеркалюють стан законності й ефективності здійснення цієї процедури.

Інформація диференціюється для отримання відомостей про дані, що містяться у структурних підрозділах апарату держави для вирішення низки важливих питань проектування інформаційної системи і здійснення аналізу необхідного забезпечення структурних підрозділів цього апарату.

При класифікації інформації на рівні зазначеного структурного підрозділу державного апарату й державного апарату взагалі виділяють організаційно-функціональний аспект і соціальну точку зору [96].

Провідна мета системи інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель – отримати на базі зібраних даних вторинну

достовірну, належним чином оброблену інформацію, що може послужити підґрунтям тих чи інших рішень. Мета вважається досягнутою, якщо вирішено низку часткових завдань, як-то: (а) збір первинної інформації, (б) її диференціація і збереження, (в) розподіл між учасниками таких закупівель, підготовка для доопрацювання, (г) забезпечення прямих і зворотних зв'язків у тендерному процесі.

Не менш важливою умовою створення ефективної системи публічного адміністрування в галузі публічних закупівель має бути побудова інтегрованої інформаційної системи, що тримається на принципах: (а) явної прозорості, (б) сумлінної конкуренції між учасниками таких закупівель, (в) економічності витрат на цю процедуру, (г) досягнення ефективності державних договорів, (д) дотримання законів, (е) на інших демократичних принципах і цінностях.

Для аналізу інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель їх доцільно розглядати як елемент усієї інформаційної системи, поряд з організацією та методичним забезпеченням. У такому розумінні інформаційне забезпечення буде повністю тотожне поняттю «інформаційна база», під якою потрібно розуміти інформаційні джерела. Інформаційною базою закупівель є сукупність джерел інформації, дані яких використовуються під час його проведення. Від того, наскільки правильно вона сформована, своєчасно поповнюється й оновлюється, від достовірності та надійності її даних багато в чому залежить ефективність аналізу.

Можливе неточне використання інформаційного забезпечення зумовлює необхідність удосконалення існуючої системи інформаційного забезпечення шляхом запровадження безперервного обліку і контролю за станом і рухом товарів на підприємстві та оперативної підготовки аналітичних документів, прогнозів і планів закупівель.

Таким чином, можна сформулювати дефініцію «інформаційне забезпечення публічних закупівель» – це взаємопов'язана, упорядкована, систематизована інформація стосовно публічних закупівель, яка створена,

зібрана на законних підставах замовником (тендерним комітетом) на всіх стадіях закупівельного процесу. Вона дозволяє вирішувати завдання публічного адміністрування, надавати забезпечуючи керівництву повну й достовірну інформацію про здійснювані процедури і про зв'язки із зовнішнім середовищем.

Наразі, під інформаційно-правовою складовою публічних закупівель слід розуміти накопичення відомостей про них, їх обробка та оцінка інформації, яка міститься у супровідній документації торгів з метою якісного проведення відповідних процедур. Існуюча інформаційно-правова база є достатньою для здійснення аналізу публічних закупівель. Оскільки рівень якості проведення аналітичної роботи аналізу закупівель обумовлюється його забезпеченням багатогранною системою інформаційного забезпечення, то для дослідження інформаційних потоків, необхідно вивчити завдання та умови формування інформаційного забезпечення публічних закупівель. Сукупність всіх даних про закупівлі на підприємстві, установі, організації, їх аналіз, структурування і оцінку доцільно представити як систему інформаційного забезпечення публічних закупівель, яка сформована на основі дослідження О. Шляги [177].

Інформаційно-технологічним новаціям у сучасному публічному адмініструванні належить бути комплексними, пов'язаними з узгодженим задіянням низки чинників інформаційного, організаційного, правового, соціально-психологічного, кадрового, технічного, логіко-семантичного характеру. Наведене потребує комплексного підходу до виконання запланованих завдань належної зміни інформаційної системи, створення функціональної структури публічного адміністрування відповідного складу й певної побудови всієї управлінської діяльності, управлінських відносин та інших адміністративних дій.

Створення належної інформаційно-аналітичної і програмно-технічної бази допоможе органам державної влади й органам місцевого самоврядування повніше і оперативніше аналізувати й оцінювати

становище в усіх царинах діяльності соціуму. Для виконання цього завдання треба об'єднати вже існуючі інформаційні системи зазначених з інформаційними ресурсами, тобто створити єдину інформаційно-телекомунікаційну систему збирання, оброблення й передачі інформатеріалу, потрібного для прийняття стратегічних рішень в економіці, внутрішній і зовнішній політиці держави.

Звичайно, до діяльності органів публічної влади в інформаційній сфері пред'являються певні вимоги, а саме: (1) уніфікованість організаційно-технологічних процесів формування інформаційних ресурсів, що стосуються збирання даних, їх документація, оброблення і втілення в електронну форму; (2) додержання існуючих норм, приписів і вимог нормативно-правових актів до створення й застосування інформресурсів, до узгодженості форматів і протоколів міжсистемної взаємодії до впорядкування відносин між суб'єктами при створенні, задіянні й захисті цих ресурсів, зокрема, при доступі до них будь-яких користувачів; (3) втілення в життя заходів для послідовного приєднання наявних інформаційних ресурсів до світового інформаційного простору; (4) ліквідація монополії інформслужб та інформструктур, які мають у своєму розпорядженні інформаційні ресурси, неухильне додержання ринкових принципів їх створення, поширення й застосування; (5) безпосередня участь у формуванні спільної інфраструктури - для адміністрування, координованого розвитку, взаємодії, актуалізації й задіяння якомога ширшими категоріями користувачів [140].

Провідними завданнями управління інформаційними ресурсами є:

(1) створення інформаційних ресурсів, важливих для вирішення завдань публічного адміністрування й належного здійснення різним контингентом своїх конституційних прав на інформаційні послуги;

(2) цілеспрямоване й ефективне застосування державних інформаційних ресурсів органами публічної влади, державними й комунальними підприємствами;

(3) гарантування вільного доступу громадян та організацій до цих ресурсів згідно з чинним законодавством;

(4) побудова необхідної нормативно-правової бази;

(5) координація галузевих і регіональних державних структур зі створення й задіяння державних інформресурсів, установа порядку й умов їх застосування;

(6) відповідна реєстрація й облік цих ресурсів, гарантування доступності інформації про склад, розташування й умови використання інформресурсів;

(7) визначення повноважень і обов'язків державних органів влади, підприємств, організацій, їх підрозділів, окремих спеціалістів зі створенню, захисту і задіяню досліджуваних ресурсів;

(8) установа складу потрібних державних інформресурсів, потрібних на будь-якому сучасному рівні публічного адміністрування, з метою їх створення, методів подання, збирання, введення в дію, збереження, опрацювання й застосування;

(9) впровадження постійного контролю стану інформаційних ресурсів; (10) створення захисної для держінформресурсів, моніторингу їх стану, цілісності й експлуатації.

За п. 6 ч. 1 ст. 1 цього Закону: «електронна система закупівель – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами» [127].

Оприлюднення інформації про закупівлі здійснюється замовниками на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель через авторизовані електронні майданчики. Таким веб-порталом у складі електронної системи закупівель є інформаційно-телекомунікаційна система «ProZorro».

Також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України створило спеціальний інформаційний ресурс для замовників – «Infobox». Завданням ресурсу є забезпечення інформаційної підтримки замовникам під час переведення всіх закупівель в електронну систему «ProZorro».

Таким чином, з 01.08.2016 року усі закупівлі в Україні мають здійснюватися через систему публічних електронних закупівель «ProZorro».

Інформаційно-телекомунікаційна система, як веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель, до складу якого входять модуль електронного аукціону й база даних і який є часткою цієї системи закупівель, формує, зберігає й оприлюднює отриману інформацію про закупівлю, організовує електронний аукціон, автоматичний обмін даними й документами щодо користування сервісами з автоматичним обміном цими даними, забезпечує доступ до наявної інформації через мережу Інтернет - веб-портал Уповноваженого органу.

Користувач відповідає за зміст отриманих даних, що оприлюднюється в електронній системі закупівель. Електронний майданчик вправі контролювати розміщену користувачем інформацію, повідомляти останньому, що той розмістив інформацію неналежного змісту, а також Комісію про подібні випадки. Якщо в електронній системі закупівель розміщено матеріали шкідливого або образливого характеру чи дані, що не стосуються проведення закупівлі, Уповноважений орган, спираючись на рішення Комісії приймає своє – про дозвіл для Оператора Електронного майданчика та/або веб-порталу Уповноваженого органу зняти (ліквідувати) таку інформацію. Оператор пояснює, що він не в змозі перевірити зміст усієї завантаженої інформації чи використовуваної на Електронному майданчику й повідомляє, що він відмовляється від відповідальності в разі розміщення користувачем наявної в нього інформації шкідливого чи образливого характеру. У своїй роботі ця особа керується чинним законодавством України, зокрема, нормами Законів України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про

телекомунікації», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», «Про захист персональних даних», міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою України, а також положеннями інших нормативно-правових документів, прийнятих на розвиток цих Законів.

Усі документи, відомості, інформація, персональні дані, отримані Оператором та пов'язані з функціонуванням Електронного майданчика, оброблюються (у тому числі зберігаються) з метою забезпечення повноцінного функціонування Електронного майданчика та електронної системи закупівель, забезпечення та задоволення потреб користувачів, замовників та учасників процедур публічних закупівель, у відповідності з вимогам із захисту інформації про публічні закупівлі та конфіденційної інформації (крім такої, яка не може бути визнана конфіденційною), законів України «Про захист персональних даних» та «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Укладаючи Договір приєднання до Регламенту, користувачі дають згоду (дозвіл) Оператору на обробку, у т.ч. й поширення (розповсюдження та/або оприлюднення на веб-сайті Електронного майданчика) персональних даних таких користувачів (їх уповноважених представників) в обсягах, визначених при реєстрації/авторизації на Електронному майданчику та/або при завантаженні на Електронний майданчик документів, складених від імені користувача, з метою розкриття інформації про закупівлю та/або про склад осіб, зареєстрованих які замовників/учасників на Електронному майданчику [158].

Ми поділяємо думку К. І. Белякова, який аргументовано стверджував, що розвиток сучасної правничої науки є неможливим без повного, комплексного вивчення проблем інформатизації з використанням інформаційного та системного підходів [12].

Отже, у сучасних умовах світового розвитку комунікаційних технологій інститут інформації є основою взаємодії держави та суспільства й має пріоритетне значення як для загального прискореного прогресу

людства, так і для формування на державному рівні дійсно сучасного, прозорого інформаційно-правового механізму здійснення публічних закупівель. Об'єктом інформаційно-правового забезпечення є частка інформації, яка здатна здійснювати вплив на розвиток усіх без винятку учасників публічних закупівель.

Інформаційно-правове забезпечення публічних закупівель є невід'ємною складовою стратегічного розвитку системи «ProZorro», яка надає учасникам оброблені та адаптовані дані, які передусім складають аргументовану основу для здійснення планування та прогнозування й у подальшому використовується для аналізу уже здійснених закупівель.

У рамках реалізації довгострокової стратегії надзвичайно дієвим інструментом оперативного отримання достовірних даних може бути регулярна мережа, що базується на основі залучення до неї великої кількості учасників закупівель, а також створення для цих учасників різноманітних мотивацій.

Поряд із цим, на сьогодні залишається незрозумілим, кому належить центральна база даних системи ProZorro, хто несе відповідальність за збереження цілісності даних і засоби безпеки, тому важливим на нашу думку є внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» із зазначенням, що держава повинна бути уповноважена здійснювати контроль за проведенням процедури публічних закупівель із застосуванням інформаційно-правових технологій.

У процесі критичного вивчення виконання Україною Угоди щодо адаптації національного законодавства з'ясовано, що до зарубіжного найбільш успішніше цей процес відбувається саме в галузі державних закупівель та енергетики. На цю успішність відчутно впливає активна позиція основних інституцій, що відповідають за цей процес адаптації, як і те, що останній розпочався ще 2 роки тому. Не менш успішною вбачається і сфера оподаткування, оскільки чинне національне законодавство в основному вже адаптовано до європейських стандартів. Що ж стосується

довкілля, громадського здоров'я, соціальної політики й діяльності відповідних суб'єктів кампаній, то в цих сферах цей процес адаптації законодавства відбувається досить повільно. Серед чинників, стримуючих адаптацію, фахівці виділяють такі:

- недостатня кадрова спроможність відповідальних інституцій забезпечувати процес адаптації законодавства,
- не враховування норм чинного законодавства в процесі адаптації законодавства, що спричиняє дублювання норм,
- акти ЄС регулюють дуже багато сфер та зачіпають інтереси різних стейкхолдерів, для яких адаптація європейських норм є дорогим процесом. Відповідно дуже часто зазначені стейкхолдери чинять опір в процесі адаптації українського законодавства до вимог ЄС.

Також, в кожній сфері було виявлено свої особливості адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Україна виконала свої зобов'язання у сфері публічних закупівель за Угодою про асоціацію, строк виконання яких припадав на 2016 рік:

- визначила МЕРТ як уповноважений орган, що здійснює політику у сфері державних закупівель, а АМКУ – як орган, який може переглядати рішення замовників;
- в Законі про закупівлі визначила вимоги до процесу укладання договорів про закупівлі;
- прийняла «Дорожню карту», спрямовану на поетапне реформування публічних закупівель.

Україна фактично успішно завершує перший етап реформування публічних закупівель відповідно до «Дорожньої карти» у частині, що стосується адаптації деяких положень Директиви №2014/24/ЄС.

Проте, з метою подальшого формування ефективної імплементації Угоди про асоціацію та адаптації національного законодавства до законодавства ЄС необхідно залучити до роботи відповідальних інституцій вузькоспеціалізованих експертів із права ЄС. Також має бути розроблений

механізм швидкого проходження законопроектів, які спрямовані на виконання Угоди про асоціацію, щоб у майбутньому повністю гармонізувати Закон про закупівлі з Директивою №2014/24/ЄС.

Беручи до уваги вже сформульовані правові позиції, розгорнутий предмет Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, варто визначити деякі загально-правові та спеціально-інформаційні ризики цієї Угоди для України на прикладі сфери публічних закупівель.

По-перше, гл. 8 «Державні закупівлі» Угоди про асоціацію з ЄС передбачає адаптацію українського законодавства до чинних і ухвалених у майбутньому правил ЄС (директив 2004/18/ЄС і 2004/17/ЄС та інших актів), за винятком несуттєвих положень, закріплених у Додатку XXI до Угоди, з метою запровадження прозорого, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу, зі взаємним і поступовим відкриттям ринків закупівель, що з боку України було частково зроблено раніше. Особливе занепокоєння в цьому контексті викликає норма про адаптацію українського законодавства до ухвалених у майбутньому правил ЄС, враховуючи, що вітчизняний уряд не має інструментів впливу на ухвалення таких рішень.

Крім безперервного моніторингу прогресу у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються Угодою, з боку ЄС, роботи місій з перевірки на місцях за участю установ ЄС, органів і агентств, неурядових організацій, наглядових органів, незалежних експертів та, за необхідності, інших суб'єктів, адаптація відбуватиметься згідно з комплексною «дорожньою картою», що має одержати позитивний висновок Комітету асоціації з питань торгівлі. Для забезпечення виконання сторонами взятих зобов'язань передбачені спеціальні процедури врегулювання спорів - консультації, третейський розгляд, взаємопогоджене врегулювання, процедура у межах механізму посередництва, а також система санкцій.

Щодо загально-правових наслідків для України від укладання Угоди про асоціацію з ЄС, то їх варто розподілити на позитивні та негативні:

(а) позитивні: зростання конкуренції на ринку публічних закупівель, більша економія підчас використання річних кошторисів, деяка певна мінімізація корупції, додаткові гарантії раціонального використання публічних фінансів у середньостроковій перспективі, розширення (поновлення) сфери розповсюдження законодавства про публічні закупівлі, учасники процедур закупівель в Україні, права яких були порушені, одержать додаткові підстави для захисту прав, доступ до тендерів ЄС; (б) негативні: Україна зобов'язується безумовно адаптувати національне законодавство не тільки до чинного на певний момент часу права ЄС, а й до прийнятих у майбутньому змін; Угода встановлює вимоги щодо ратифікації та виконання норм багатьох міжнародних документів, які спрямовані, передусім, на захист економічних інтересів експортерів-монополістів захищеної правом інтелектуальної власності продукції; зростання конкуренції на вітчизняному ринку публічних закупівель і, ймовірно, зменшення кількості одержаних українськими постачальниками замовлень через посилення вимог щодо інформування європейських постачальників про заплановані в Україні тендери; українські постачальники одержать вільний доступ тільки до високовартісних тендерів ЄС (останній в односторонньому порядку щодо України ринок закупівель не відкривав), що з огляду на порогові вартісні значення державних контрактів і незначну кількість вітчизняних підприємств, спроможних виконувати подібні замовлення, фактично означатиме відсутність доступу абсолютної більшості українських виробників до ринку ЄС, що додатково ускладнюється європейською системою стандартів (екологічних, санітарних і фітосанітарних), впровадження яких на українських підприємствах потребує значних інвестицій (згідно зі ст. 154 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, після реалізації останнього етапу адаптації законодавства, сторони розглянуть можливість (це є правом, а не обов'язком сторін, адже такий розгляд першочергово відповідає інтересам України) взаємного надання доступу до ринків щодо закупівель, вартість яких є нижчою за

встановлені порогові значення, при цьому не визначено ступінь такого зниження); погодившись на такі принципи організації ринку закупівель, як забезпечення стану вільного ринку, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу, суверенний фінансово-правовий механізм публічних закупівель позбавляється потрібної гнучкості для комплексного і багатофункціонального регулювання публічно-закупівельних відносин.

Отже, на прикладі сфери публічних закупівель було визначено загально-правові та інформаційні недоліки Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з погляду національних інтересів України. З огляду на обмежену кількість умовних позитивних ефектів, обумовлених скоріше вітчизняною специфікою інформаційно-правових перетворень, інтереси однієї сторони Угоди гарантовані максимально, жодних зобов'язань щодо зміни внутрішнього законодавства в інтересах контрагента не взято. Не викликає заперечень факт делегування суттєвої частки державного суверенітету органам ЄС у ключових питаннях організації економіки та покладення на Україну функції зі здійснення вторинної правотворчості. Щодо комунікаційних аспектів Угоди, відзначимо абстрактність нормативних приписів, що, припускаючи двозначні тлумачення, в умовах українського правопорядку призведуть до зловживань правом, наявність прогалів, формальних і матеріальних неузгодженостей.

Стосовно негативних оцінок якості інформаційно-правової політики України, насамперед її незалежності та спрямованості на захист національних інтересів, вони є очікуваними та закономірним, оскільки, наприклад, відверто нераціональне використання бюджетних коштів в Україні супроводжується агресивною економією саме на соціальній сфері, в якій спостерігається хронічне недофінансування і рівень забезпечення громадян не досягає навіть мінімальних потреб з погляду міжнародних соціальних стандартів. Необхідно усвідомлювати, що ключовою метою держави як соціально відповідального людського об'єднання, є її функціонування як суверенного суб'єкта. Саме цим гарантується захист

потреб громадян країни й вирішення інших неринкових завдань. Розуміння держави як суб'єкта ринкової економіки, загальним змінним ресурсом якого виступають публічні фінанси, - неприпустимий хибний крок, оскільки: (а) існування у державі низки нерідко діаметрально протилежних потреб, баланс між якими необхідно підтримувати, створює цілу систему зворотних зв'язків, які шляхом стабілізації держави, роблять її менш дієвою в досягненні будь-якої цілі, порівняно з приватними суб'єктами, (б) при відповідному збігу обставин замовник (підприємство), після принесення прибутку власникові, може бути ліквідованим останнім, адже той досягнув уже монопольної мети свого функціонування.

Ці та інші тенденції слід розглядати як першопричину виникнення порушень (дисфункцій) у правовому механізмі інформаційного забезпечення публічних потреб у продукції та послугах у різних сферах економічного розвитку, а отже, і порушення існуючих публічно-правових цінностей. До основних дисфункцій інформаційно-правового механізму публічних закупівель належать такі: немає налагодженої взаємодії та координації між централізованою та децентралізованою системами публічних закупівель; звуження сфери розповсюдження законодавства про публічні закупівлі на інформаційні відносини, що передусім стосується виключення із цієї сфери комунальних підприємств як замовників; не гарантовано інформаційної відкритості закупівельних процедур і не створено багатофункціональної електронної ринкової інфраструктури; відсутнє інформаційно-правове забезпечення інноваційного розвитку контролю у сфері публічних закупівель тощо.

Незважаючи на велику кількість дисфункцій, ми не ведемо мову про механізм публічних закупівель як дисфункціональний загалом, оскільки певні найменування предмета, для яких існує стабільний ринок, добросовісні замовники мають змогу придбати, забезпечивши комплекс суспільних і приватних інтересів. Йдеться мова про існування у сфері інформаційно-правового регулювання публічних закупівель двох видів неузгодженостей

(суперечностей): матеріальних, пов'язаних із впливом на право зовнішніх (неюридичних) чинників, коли через економічний динамізм соціальних відносин право відстає від суспільного життя чи випереджає його; формальних (юридичних) колізій) під якими розуміють суперечності всередині правової системи, яка регулює досліджувану сферу. З метою визначення саме інформаційно-правових засобів, за допомогою яких механізм публічних закупівель буде здатний забезпечувати усунення недоліків нормативного регулювання й гарантувати суспільні інтереси, слід з'ясувати безпосередньо юридичні категорії, що зумовлюють існування цих основних дисфункцій. До таких відносяться: колізія між правом, що протирічить досягненню цілей регулювання і правореалізації; колізія між регулятивними нормами і нормами-засадами. Наприклад, чинна система кваліфікаційного відбору учасників тендеру, по-перше, на практиці не гарантує допуск до оцінювання пропозицій тільки тих учасників, які здатні найкраще задовольнити потреби замовника, по-друге, право замовників встановити у тендерній документації неповний перелік кваліфікаційних критеріїв. Варто зауважити, що наведені та інші недоліки правового механізму публічних закупівель також зумовлені наявністю чисельних прогалин у законодавстві, коли правила поведінки відповідних суб'єктів не регламентовано за умови, що ці відносини мають бути врегульовані з погляду засад дотримання законності та верховенства права. Зазначені дисфункції інформаційно-правового механізму регулювання публічних закупівель призводить до порушення таких публічних інтересів: гарантування режиму законності та запобігання корупційним ризикам; створення конкурентного середовища на ринку електронних закупівель і розвиток добросовісної конкуренції, збільшення кількості проведених тендерних процедур і учасників, які беруть у них участь; максимальна інформаційна відкритість публічних закупівель; стимулювання інноваційного розвитку публічних закупівель; розширення практики участі в закупівлях суб'єктів малого бізнесу та представників міжнародної

спільноти; раціональне використання публічних фінансів; своєчасне і стабільне задоволення суспільних потреб; закупівля товарів, робіт та послуг на засадах поєднання максимальних якості, прозорості та економічної обґрунтованості цілей, забезпечення інформаційно-правової взаємодії та узгодженої діяльності замовників у сфері публічних закупівель; захист національного товаровиробника в межах взятих Україною міжнародно-правових зобов'язань; гарантування інформаційної безпеки суб'єктів публічних закупівель тощо.

Усвідомлюючи, що окремі системні протиріччя нормативного регулювання неможливо усунути абстрактними засобами чи у спосіб половинчатих реформ, треба у декілька етапів провести комплексні зміни публічно-закупівельного законодавства. З метою визначення способу, за допомогою якого, інформаційно-правовий механізм закупівель спроможний забезпечити подолання цих недоліків і гарантувати суспільні інтереси, доцільно виокремити такі «антидисфункціональні» правові засоби: порядок оприлюднення інформації під час організації та проведення процедур публічних закупівель, планування закупівель і порядок подання інформації про тендерні пропозиції; порядок проведення процедур закупівель; вимоги до складання тендерної документації та інформаційно-технічних специфікацій визначення предмета закупівлі; правило встановлення відповідності інформації про учасників кваліфікаційним критеріям; правило розгляду та оцінювання пропозицій тендерних торгів.

Отже, кризові дисфункції охоплюють стадії інформування, організації та проведення процедур публічних закупівель, хоча основним сенсом правового порядку здійснення публічних закупівель є збалансоване гарантування комплексу законних суспільних інтересів, система діючих правових засобів створює лише мінімальні гарантії захисту інтересів цих груп, особливо якщо враховувати поширеність зловживань правом на проведення переговорів, тенденцію до звуження інформації про закупівлю, а також те, що нормативні акти не містять інститутів юридичної

відповідальності, потрібних для стимулювання інноваційного розвитку економіки, забезпечення інформаційної безпеки української держави у сенсі зменшення імпортозалежності вітчизняного товаровиробника [87].

1.3. Мета, функції та принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель

Теоретико-методологічний аналіз будь-якого наукового процесу потребує перш за все визначення його мети, що дозволяє досліджувати та реалізовувати структурно-функціональний рівень цього процесу, визначати проблеми, які не дозволяють встановлених цілей, і окреслювати напрями їх подолання. Мета як усвідомлене передбачення бажаного результату діяльності зумовлює пошук засобів шляхів його досягнення, отже, спробуємо визначити зміст категорії «мета формування інформаційно-правового регулювання публічних закупівель».

При цьому, уніфікований характер даної мети, на нашу думку, обумовлює можливість її застосування у всіх сферах діяльності держави і громадянського суспільства. Однак кожна сфера публічного управління, кожна галузь знань має свої особливості, які мають бути враховані під час трансформації цієї мети відповідно до особливостей їх методів та категорійного апарату. З огляду на особливості інформаційно-правових відносин, мета формування механізму інформаційно-правового регулювання публічних закупівель може бути означена як створення та підтримання функціонування механізму правового забезпечення розвитку відповідної електронної системи, її комунікативних та інструментальних якостей, необхідних для побудови в Україні інформаційного суспільства [165].

Досягнення вказаних цілей має своєю невід'ємною складовою в додержанні низки вимог, пов'язаних із визначенням і реалізацією

конкретних заходів і засобів у досліджуваній сфері. Це потребує визначення функцій інформаційно-правового регулювання публічних закупівель. Зокрема, у теорії інформаційного права відсутня єдина точка зору на розуміння сутності найважливіших елементів системи правового регулювання публічних закупівель. Їх специфіка полягає у наступному, як засіб реалізації державних і громадських інтересів за рахунок публічних фінансів (загальнодержавних і місцевих бюджетів), закупівлі одночасно виконують роль методу прямого впливу на економіку спеціально уповноважених суб'єктів адміністрування. Сьогоднішня правова модель державного регламенту публічними закупівлями становить собою міцний фундамент функціонування економічних і соціальних галузей. Отже, з урахуванням цього відчутно підвищується значення економічних, управлінських та інформаційно-правових регуляторів. Паралельно підвищуються й вимоги до належної їх реалізації. Досліджувані закупівлі у процесі свого фінансування поєднують прямий і непрямий вплив, адже як фінансова, так і податкова політика постійно чинять свій вплив. Правова регламентація при прямому й непрямому впливі спрямована на розвиток основних пріоритетних напрямків, що забезпечують підвищення економіки держави. Сьогодні це досягається створенням найкращих умов для господарської діяльності, зокрема, державної у тому числі державного (корпоративної, міжнародної), і наданням конкретних можливостей для цього вітчизняній економіці.

У зв'язку із цим зазначимо, що тенденції до зростання державного регламенту закупівель у Франції, ФРН, США властиві майже всім країнам з ринковою економікою, саме вони орієнтують на опосередковані методи регулювання. У той же час зауважимо, що такій досить важливій і свочасній для економіки України проблемі, як публічні (державні) закупівлі, приділяється менше уваги. Процес перебудови вітчизняної економіки має бути комплексним, аналітичним, не повинен обмежуватися лише державним контролем чи антиінфляційною політикою, як і

неаргументованою підтримкою афілованих організацій чи постійними реформами у фінансовому законодавстві й податковій системі.

Для розуміння інформаційно-комунікативного менеджменту закупівельної діяльності держави є одним з найважливіших той факт, що остання виконує роль спеціального суб'єкта управління. Отже, держава є, як вищим органом публічного управління, з іншого – так і особливим соціально-політичним утворенням щодо інших держав. Як вважає Г. Єллінек [40, с. 136, 374–375], держава й публічно-правові об'єднання виступають не лише носіями публічної влади, а й господарюючими суб'єктами, які керують своїми справами засобами, доступними будь-якій особі й не маючими владного спрямування. Межа між діями союзу як суб'єкта владного і як суб'єкта господарюючого має визначатися насамперед конкретним правопорядком [97, с. 78,79].

Підвищення значення держави як об'єктивно-інноваційного суспільного утворення говорить про потребу задовольняти постійно існуючі інтереси суспільства шляхом публічних закупівель. Пріоритети розвитку держави полягають одночасно як у правовому регулюванні, так і в суспільній потребі і вимагають підтримки, хоча таке регулювання також є й суспільною спроможністю. У провідних кібердержавах світу (США, Китай, Франція, Великобританія, ФРН, Японія, Ізраїль та ін.) пряму підтримку з боку держави отримують ті сфери, які відображають пріоритети структурної політики й мають обмежені можливості інформаційно-комунікативного освоєння інновацій. До них відносять заново створені наукомісткі види діяльності й галузі, що потребують вирівнювання розвитку в інформаційній сфері. Серед них слід назвати такі провідні галузеві прояви державного впорядкування економіки, як-от: (а) своєчасна підтримка діяльності малоефективних суб'єктів підприємництва й тих галузей, функціонування яких підвищує життєдіяльність країни; (б) оздоровлення тих із них, що переживають кризу; (в) втілення в життя заходів, що нівелюють можливі кризові явища; (г)

розвиток відсталих регіонів, що охоплює будівництво нових підприємств, установ, створення робочих місць тощо; (д) охорона довкілля й запровадження інноваційно-технологічних програм з побудови спеціалізованого економічного простору та ін.

На думку О. Р. Зельдіної спеціальна економічна зона – це частина державної території, де існують податкові, митні, фінансові пільги для інвесторів, завданням яких є залучення додаткових інвестицій з метою активізації виробничої, торговельної, зовнішньоекономічної, наукової та інших видів діяльності [43, с. 157]. Одним з видів таких зон вчена називає науково-технічні зони в яких розробляються нові технології, і в яких відбувається ефективне впровадження науки і виробництва. До них дослідниця відносить також технопарки [43, с.158, 159]. Як бачимо, наука й техніка важливі сфери державного управління. Ось чому традиційним напрямком інноваційної політики в державах з ринковою системою організації економіки слід назвати стимулювання інноваційно-комунікативного менеджменту функціонування промислових підприємств, суб'єктів агропромислового, будівельного, транспортного комплексу, зв'язку та ін. Фінансової й технічної підтримки потребують навіть сильні корпорації. Для формування дійового зовнішньоекономічного механізму в інноваційній діяльності в умовах інформаційно-технологічної революції таким корпораціям необхідні свої інноваційні стратегії. Задоволення інтересів розглядуваних, звичайно ж пов'язано з пріоритетами держави в розвитку її економіки та інших сфер. При цьому публічні закупівлі виконують роль у структурних зрушеннях і перетвореннях в економіці, засобами формування ефективної структури виробництва, заохочення науково-технічної еволюції - від інформаційного до smart-суспільства щодо національних викликів і здійснення національних стратегій.

Вбачаємо, що доцільно назвати, розглянути й охарактеризувати окремі функції інформаційно-правової регламентації досліджуваних

закупівель, а саме: антикорупційну, електронного моніторингу, процедурно-закупівельну, контрольну, інформаційно-аналітичну й захисну.

Антикорупційна функція публічних закупівель становить комплекс дій, що спрямовані на формування в Україні прозорої ринкової економіки шляхом закріплення інноваційно-технологічних моделей публічних закупівель, запровадження сучасної законодавчої системи, що відповідатиме міжнародним стандартам закупівельної діяльності. Це звично, значно підвищить рівень транспарентності, забезпечить цільові витрати державних (суспільних) коштів і завадить учиненню зловживань у цій галузі суспільних відносин.

Також існує потреба в гарантуванні додержання законодавчих приписів і суспільних інтересів усіма учасниками при виконанні певних процедур, у тому числі і при здійсненні публічних закупівель. Випадки щодо останніх призводять до надмірного витрачання державних фінансів, до неефективності конкурентного середовища, суттєво впливають на головні функції держави і соціуму, в тому числі й на економічний розвиток держави [97, с. 246].

Найбільш важливим аспектом проблеми здійснення функції розглядуваних публічних закупівель є боротьба з корупцією. Вагомого значення набуває розроблення стратегії закупівельної політики як основне завдання антикорупційної законодавчої бази, и в умовах розвитку ринкової економіки, ця база охоплюватиме: (а) соціально-політичну основу, (б) понятійний і категоріальний апарати, (в) систему принципів, (г) комплекс фінансово-правових регуляторів і видів юридичної відповідальності за неправомірне застосування законодавства.

Маємо в наявності всі підстави стверджувати, що відчувається поліпшення розвитку галузі публічних закупівель, що можливо при одночасних і стрімких перетвореннях в соціально-економічної й інформаційно-комунікативної систем.

Електронний моніторинг фінансових ресурсів полягає в окресленні напрямків активного розвитку й ефективного впорядкування системи досліджуваних закупівель, з одночасним збільшенням прозорості за діяння публічних коштів, підвищенням конкуренції в цій царині з урахуванням міжнародних правових норм і правил - Європейського Союзу і Світової організації торгівлі. Сутність і вагомість цієї системи проголошені в Угоді про асоціацію України та ЄС, якою наразі показано роль зазначеної функції закупівель у процесі інформаційно-правового регламенту економіки, значення якої важко переоцінити. Задіяння цієї функції означає додержання відповідних правил й виконання певних процедур, як-от: (а) максимальне забезпечення економічності й ефективності публічних закупівель; (б) збільшення чисельності учасників у закупівлях незалежно від державної належності; (в) розвиток конкуренції між суб'єктами закупівельних процедур і справедливе до них ставлення [162].

Розглянуту функцію можна вважати вагомим чинником захисту національної ринкової економіки, адже такі закупівлі в Україні служать засобом підтримки вітчизняних виробників у справі створення відкритих чи закритих преференційних умов через зменшення чисельності суб'єктів у публічних закупівлях. Такі закупівлі здійснюють як правило, вітчизняні виробники, забезпечуючи відсоткову межу до ціни тендерної пропозиції. Розглядувані закупівлі служать відповідним бар'єром для фіктивного банкрутства або ж для збереження важливих державних промислових ресурсів. Це властиво країнам із кризовою економікою, з огляду на їх доволі масштабні потреби переорієнтувати виробництво і створювати нових суб'єктів власності, а також модернізувати ті чи інші підприємства й удосконалювати комунікативний менеджмент.

Сучасний досвід підтверджує, що преференційні процеси щодо вітчизняних товаровиробників, які обмежують прозорість ринкової конкуренцію, натомість виявляють тенденцію до дій у напрямі зловживання повноважень. Вони, як правило, виявляються високо вартісними,

нерентабельними і наразі відстрочують необхідні структурно-функціональні перетворення у сфері вітчизняної економіки.

Процедурно-закупівельна функція реалізується шляхом владного регулювання формування і виконання державного і місцевого бюджетів. Слід одразу відзначити, що управління публічними закупівлями – це тривалий і досить складний процес, який включає в себе процедури відкритих торгів, тендерної документації, виконання тендерної пропозиції та рамкових угод тощо.

За змістом статті 13 Закону України «Про публічні закупівлі» є засобом регулювання економіки шляхом формування за рамковими угодами на основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для потреб замовника, розміщення тендерної документації на закупівлю цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та місця реєстрації.

Рамкові угоди являють собою одну з важливих правових конструкцій, в яких закладена ідея забезпечення реалізації публічних інтересів у сфері економіки та їх балансу з інтересами суб'єктів господарювання та належить до публічних договорів, під якими у теорії адміністративного (інформаційного) права розуміються договори, в основі котрих знаходиться акт державного управління, а обов'язковість їх укладення для певного кола суб'єктів імперативно встановлена законом щодо умов застосування процедури відкритих електронних торгів.

При цьому зазначимо, що ринкова економіка не виключає жодної з форм планування, оскільки сама є такою, що планується, хоча сьогодні переважно на децентралізованому рівні. Носіями планів в ній є численні суб'єкти підприємництва, координація планів яких здійснюється з допомогою механізмів ринкової відкритої конкуренції. Однак, слід зазначити, що така координація є недостатньою і такою, що потребує обов'язкового коригування з боку держави: по-перше, за допомогою не обов'язково монопольно-державної, але загальної централізованої

фінансової політики; по-друге, обов'язковими процедурного характеру розпорядженнями, які виходять від держави та відносяться до певних суб'єктів публічно-закупівельної діяльності.

Так, у ст. 20 Закону України «Про публічні закупівлі» прямо вказується на те, що відкриті торги є основною процедурою закупівлі, під час проведення якої тендерні пропозиції мають подавати всі зацікавлені особи, при цьому має бути подано не менше двох тендерних пропозицій. За їх допомогою реалізуються не лише загально-суспільні потреби (державні організації забезпечуються необхідними матеріально-технічними ресурсами, досягається підтримка вітчизняних виробників, формуються стратегічні резерви держави, досягається стабільність найважливіших галузей економіки тощо), а й задовольняються приватні інтереси конкретних структур, шляхом наділення їх гарантованим рівнем завантаженості виробничих потужностей. За відсутності належного рівня підготовки і реалізації тендерних пропозицій наступні договірні відносини, як правило, не здатні ефективно заповнити його можливі недоліки. Такими можуть бути закупівля продукції (послуг), яка не відповідає відповідним потребам; завищенні видатків державних і місцевих бюджетів; складнощі використання результатів рамкової угоди; відсутність належного рівня інформаційно-електронного обслуговування; порушення балансу вільної конкуренції. Тобто, на нашу думку, першочерговим завданням побудови дієвого механізму публічного адміністрування економіки є вивчення питання про те, якими суб'єктами, за яких умов, яким найкращим чином і для яких цілей повинно реалізовуватися право на участь в одній із процедур закупівель, а саме: відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі, тощо.

Таким чином, публічні закупівлі є засобом комплексного регулювання економіки шляхом формування на договірній основі складу і обсягів поставки продукції, виконання робіт і надання послуг, необхідних для публічних закупівель, розміщення рамкових угод на закупівлю між

підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та іншими суб'єктами підприємницької діяльності України та інших держав. Публічні закупівлі здійснюються шляхом укладення рамкових угод, які розміщуються на конкурсних засадах згідно міжнародних визнаних норм і стандартів. Рамкова угода є засобом забезпечення потреб замовників і поповнення державного резерву за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів чи коштів кредитних організацій (в тому числі міжнародних), наданих під гарантію Кабінету Міністрів України. При цьому оплата поставок продукції, виконання робіт і надання послуг гарантується державою. Фінансування публічних закупівель здійснюється замовниками у межах виділених їм як розпорядникам бюджетних коштів, передбачених на ці цілі. Тому обсяги поставок продукції, виконання робіт та надання послуг повинні бути збалансовані з видатковою частиною відповідного бюджету.

Важливим етапом у діяльності держави та її компетентних суб'єктів є планування процесу закупівель. А підвищення рівня забезпеченості інтересів і безперервної діяльності суб'єктів підприємництва, як рівних учасників тендерних процедур залежить від рівня якості проведення процедур публічних закупівель. У деяких сферах економіки, зокрема електроенергетиці, транспорту, телекомунікаційних мережах фіксованого зв'язку, застосування процедурно-торгового порядку значною мірою зумовлюється забезпеченням потреб суспільства в певних товарах, роботах і послугах.

Натомість виділення контрольної функції публічних закупівель в механізмі інформаційно-правового регулювання господарювання впливає з того положення, що контроль як функція публічно-закупівельного менеджменту є різновидом управлінської діяльності, зміст якої полягає в отриманні інформації від функцій аудиту (моніторингу), унормування й обліку, аналізу отриманої інформації в порівнянні з цільовим виконанням процедур регулювання. Успішна реалізація даної функції можлива шляхом

уникнення випадків неефективної роботи уряду; визначення ступеня ефективності його діяльності у виконанні державної фінансової політики; притягненні до юридичної відповідальності членів тендерного комітету, замовника, уповноважених осіб, членів органу оскарження, службових (посадових) осіб компетентного органу, службових (посадових) осіб органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів (Ст. 38 ЗУ ПЗ).

Далі зазначимо, що інформаційно-аналітична функція публічних закупівель реалізується через забезпечення прозорості публічних закупівель та сприяння підвищенню суспільної довіри до здійснення порядку їх оскарження та судового розгляду, надання звіту про їх результати, проведення конкурентного діалогу, переговорної процедури тощо.

Прозорість і відкритість публічно-закупівельного процесу в Україні повинна забезпечуватись шляхом оприлюднення інформації щодо перспективного і поточного планування процедури публічної закупівлі та використання бюджетних коштів в засобах масової інформації, мережі Інтернет, а також шляхом забезпечення вільного доступу до даного інформаційного ресурсу. Адже прозорість публічних закупівель залежить від висвітлення інформації: чим більше гласності і публічності в процесі організації і здійснення процедур закупівель, тим більше цей процес є дієвим для інформаційно-комунікативного розвитку соціуму, як цивілізаційної парадигми ХХІ сторіччя.

Таким чином, вирішення комплексу питань щодо покращення загальної соціально-економічної ситуації і, зокрема, процесів у сфері публічних закупівель, уможлиблюється за рівнем інформаційного зростання, яке має бути наслідком ефективних дій держави у реформуванні публічно-закупівельної інфраструктури.

З фінансово-економічного боку публічні закупівлі становлять значну частину ВВП в усіх країнах з ринковою економікою. У країнах Європейського Союзу на публічні (державні) закупівлі в середньому

припадає понад 15 % ВВП [152, с. 110]. Цей приклад вимагає відповідального ставлення до публічних закупівель. Самі тільки обсяги обігу свідчать про могутній потенціал для суспільно-державних заощаджень на користь країни, не кажучи вже про такий самий потенціал з точки зору зменшення збитків і корупційних втрат.

Сучасна міжнародна практика свідчить, що поєднання дієвої конкуренції, професійної компетентності в умовах ліберального ринку та ефективних недискримінаційних процедур закупівель може забезпечити значне зниження цін, підвищення якості, а отже, ефективності витрат у публічно-приватному секторі економіки та підвищення рівня довіри до нього з боку громадянського суспільства.

Отже, скорочення бюджетних видатків – це лише один ключовий аспект публічних закупівель, разом із тим не слід забувати про зворотний, можливо навіть більш важливий аспект їх ролі – динамічну і стратегічну функцію підтримки і реалізації програм розвитку та економічного зростання України, її впевненого співробітництва з іншими розвинутими країнами в умовах інтеграційних та глобалізаційних процесів інформатизації людини, суспільства та економіки.

Для сьогоденного стану ринку послуг і системи досліджуваних закупівель властиво збільшення частки бюджетних витрат, здійснюваних на підставі фінансової політики держави. Про значення закупівель продукції, робіт і послуг для публічних потреб перш за все говорять масштаби їх здійснення. Отримання значної економії загально-державних і регіональних коштів основне завдання процедур таких закупівель.

Добросовісна публічна закупівля – показник ліберального ринку, що функціонує поруч з нею. Ринок таких закупівель має свої правила, які стимулюють економічне зростання держави, подальший розвиток її підприємницької структури, і в такий спосіб гарантують ринок збуту продукції й послуг. Такі умови спонукають до потреби розроблення важливої стратегії державної публічно-закупівельної політики. Остання

ґрунтується на законодавчій базі, яка міститиме принципи: інформаційно-правові регулятори й види юридичної відповідальності за неналежне виконання цієї системи або недотримання законодавства щодо закупівель.

Існуючий досвід функціонування інституту публічних закупівель у зарубіжних країнах свідчить, що найбільш успішним є використання методів прозорої конкуренції, тобто здійснення конкурсного розміщення тендерних замовлень. При цьому дотримання певних засад є запорукою успіху у досягненні ефективності проведення процедур публічних закупівель. Наведеним і зумовлена актуальність розгляду і аналізу засад здійснення публічних закупівель, а також необхідність їх закріплення та тлумачення в нормативно-правових актах України на рівні відповідних принципів.

У сучасній юридичній літературі майже відсутні будь-які наукові дослідження щодо визначення та характеристики процесів засад здійснення публічних закупівель. Наразі, це ускладнювало і продовжує ускладнювати їх правильне розуміння й ефективну реалізацію.

Насамперед, зазначимо, що в Україні нормативне закріплення принципів здійснення публічних закупівель міститься у статті 3 Закону «Про публічні закупівлі», де визначаються такі принципи: добросовісної конкуренції серед учасників; максимальної економії та ефективності; відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель; недискримінації учасників; об'єктивної та неупередженої оцінки тендерних пропозицій, запобігання корупційним діям і зловживанням.

Міжнародна практика так само визначила низку подібних принципів здійснення закупівельної діяльності та розміщення замовлень. До їх числа належать: відкритість або гласність; підзвітність та дотримання процедур; відкрита і ефективна конкуренція; справедливість та рівноправність, економічність [64, с. 133–134; 153, с. 18–19; 98, с. 174; 80, с. 9–10].

Охарактеризуємо наведені принципи у контексті вітчизняної та міжнародної публічно-закупівельної діяльності.

1. Щодо принципу добросовісної конкуренції серед учасників слід наголосити на, що правомірна конкуренція учасників тендеру є найбільш важливим інструментом підвищення дієвості процедур закупівель і призводить до взаємовигідного ціноутворення. Проведення тендерів є засобом, який покликаний стимулювати посилення конкуренції шляхом залучення максимально можливої кількості потенційних претендентів до укладання рамкового договору. Крім того, наведене дозволяє сформувати ефективне конкурентне середовище – умови, що дозволяють всім учасникам рівноправно брати участь у відповідних процедурах відкритих торгів, які є складовою системи електронних закупівель.

2. Максимальна економічність та ефективність означає що процедури торгів повинні здійснюватися з мінімальними витратами. В існуючій практиці одним з основних шляхів вирішення проблеми є так звана уніфікація (мінімізація), що означає: підготовку тендерної документації, тендерних пропозицій, проведення кваліфікаційних відборів, систем оцінки тендерних пропозицій, визначення переможця та укладання рамкової угоди. Але, прагнучі до мінімізації витрат на проведення відкритих тендерів, потрібно пам'ятати, що вона не повинна зашкодити кінцевій меті усіх конкурсних (тендерних) процедур, яка націлює на максимальний кінцевий результат проведення тендерів, тобто здійснення закупівлі необхідної кількості ресурсів з максимальною економічною вигодою для організаторів тендерів. Для цього в Законі України про публічні закупівлі слід чітко визначити мінімальні затрати, пов'язані з організацією та проведенням тендерних процедур.

3. Відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель (transparency) означає забезпечення доступності всієї інформації стосовно закупівель для всіх потенційних учасників, а також для громадськості, враховуючи обов'язковість публікації відповідних нормативних актів, повідомлень про заплановані процедури відкритих торгів, інформації про їх результати тощо. Багаторічний досвід підтверджує, що відкритість є ефективним

антикорупційним засобом. Зокрема, Світовий банк як стратегічну зброю у боротьбі з корупцією обрав прок'юремент, впроваджуючи в усіх країнах його процедури. Прок'юремент визначається як сукупність методів, що дозволяють максимально ефективно задовольняти потреби замовника у товарах, роботах, послугах [63, с. 21]. Прок'юремент – це сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замовника при процедурі відкритих торгів, конкурентного діалогу, переговорної процедури тощо. Тому завжди актуальними є проблеми організації тендерних закупівель, в тому числі публічних, оскільки до системи прок'юременту в усьому світі залишається досить високим.

4. Недискримінація учасників розуміється як забезпечення справедливості та рівності всіх учасників на укладання рамкової угоди за підсумками тендеру, а також однаково рівне і справедливе відношення до всіх учасників тендерів в ході проведення процедур та при визначенні переможця. Недискримінація учасників, умови проведення процедур відкритих торгів, принципи, критерії і порядок визначення переможця встановлюються заздалегідь і для всіх учасників вони є однаковими. Крім того, принципи прок'юременту не дозволяють змінювати ці умови у процесі проведення тендерів. Категоричною вимогою процедур прок'юременту є також недопущення дискримінаційних заходів щодо будь-якого з учасників та інших зацікавлених осіб.

Щодо принципу об'єктивної та неупередженої оцінки пропозицій тендерних торгів зазначимо, що їх об'єктивна оцінка залежить від критеріїв та методики, які зазначаються у відповідній документації. Тому забезпечення цього принципу полягає у розробці чітких критеріїв та зрозумілої і неупередженої методики їх оцінки. Крім того, дотримання принципу об'єктивності та неупередженості на всіх стадіях публічних закупівель передбачає обов'язок замовника докладно зрозуміло формувати умови документації тендерних торгів, без помилок й у повній

комплектності, а також надавати вичерпні роз'яснення учасникам тендерних процедур з усіх питань, що виникають у процесі їх проведення.

Відповідно до принципу запобігання корупційним діям і зловживанням чинне законодавство повинно приділяти достатньо уваги заходам недопущення проявам корупції на всіх стадіях публічних закупівель як замовниками, так і учасниками тендерів шляхом розробки організаційно-правових методів запобігання зловживання, виявлення та припинення їх різноманітних проявів та ризиків.

В умовах сьогодення запобігання проявам корупції є одним із найважливіших завдань державного регулювання публічними закупівлями. Основними методами забезпечення доброчесності суб'єктів ринку публічних закупівель вважаємо транспарентність здійснення публічних закупівель, підвищення кваліфікації фахівців, детальну регламентацію їх роботи, відповідальність за прийняття рішень з питань публічних закупівель та накладання стягнень у випадках виникнення порушень. Доцільно було б удосконалити комунікаційну «гарячу лінію» та урядовий портал для виявлення фактів корупції у сфері публічних закупівель з вільним доступом, де б усі представники замовників та учасників тендерних процедур могли повідомити про факти зловживань та запропонувати власні розробки і шляхи подолання цього негативного явища.

Окрім названих, важливу роль при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти відіграє принцип максимальної економії, однак обов'язковість його дотримання не закріплена в національному законодавстві у сфері публічних закупівель. Такий підхід означає, що кожна закупівля є тендерною операцією, якою передбачається рух коштів, обов'язкове сприяння існуючій конкуренції, а тому необхідно чітко і належним чином спланувати закупівлі з розробкою графіка постачання (виконання робіт) та визначенням необхідного рівня якості для забезпечення безперебійної поточної діяльності підприємства, установи, організації відповідно до їх правового статусу як учасників тендеру.

Дотримання цього принципу диктує необхідність обов'язкового ведення та подальшого зберігання документації щодо закупівельної діяльності, яка могла б служити базою для проведення моніторингу та перспективного планування закупівельної діяльності та, у разі необхідності, надання відповідей на скарги з боку відповідних учасників торгів та контролюючих органів щодо визначення переможця за результатами тендеру або з інших причин, пов'язаних з проведенням процедури закупівлі.

Отже, організація закупівель продукції, робіт і послуг за бюджетні кошти базується на системі певних принципів. Нормативне закріплення їх у Законі «Про публічні закупівлі», а також чітке, неухильне їх дотримання у тісному та нерозривному зв'язку між собою зменшить кількісний та якісний склад зловживань з боку замовників тендерів та потенційних постачальників під час організації і проведення передбачених процедур і визначення переможця, дозволить досягти максимальної ефективності та економічності державної публічно-закупівельної діяльності.

Таким чином, ефективне функціонування відносин публічних закупівель передовсім залежить від позиції держави, від її законодавства. В умовах ринкової економіки необхідно розробити та впровадити стратегію державної публічно-закупівельної політики, основою якої має бути дієва законодавча база з питань функціонування електронної системи закупівель.

Висновки до розділу 1

Система, до якої входить низка взаємопов'язаних складників, дія яких залежить від досягнення такої мети, як задоволення суспільних потреб, полягає у забезпеченні та реалізації публічних закупівель. В умовах сьогодення забезпечення суспільних інтересів відбувається паралельно з формуванням і розвитком товарного ринку, який вимагає договірної форми взаємовідносин держави з підприємцями, і як наслідок цьому на ринку публічних закупівель маємо обіг товарів, робіт і послуг, потрібних для задоволення найнеобхідніших потреб усієї країни.

Сферу публічних закупівель можливо визначити як різновид фінансово-економічної діяльності компетентних підприємств, установ та організацій щодо здійснення закупівлі на підставі рамкової угоди, якій притаманні спеціальні риси, що обумовлюють її специфіку і самостійність: предмет (певне коло різногалузевих відносин), законодавчі основи, функції, принципи які є предметом інформаційно-правового регулювання.

Публічні закупівлі – це форма державно-приватного партнерства, у зв'язку з чим уявляється необхідним внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство». Публічні закупівлі є важливим і необхідним елементом замовлення як певного засобу державного регулювання публічно-закупівельної сфери. Система публічних закупівель через стратегію закупівельної політики становить, на підставі фінансової політики, яка заснована на дієвій законодавчій основі і включає понятійний і категоріальний апарати, систему функцій, принципів, комплекс державно-правових регуляторів і видів відповідальності за її неналежне виконання.

Суспільні (державні) потреби є правовим поняттям, що має самостійне значення, яке ґрунтується на понятті публічних інтересів, у якості яких виступають усвідомлені і визнані державою суспільні інтереси. Суспільно-публічними потребами визнаються особливі інтереси, що задовольняються за спеціально розробленою процедурою регулювання, в

тому числі й електронною. За допомогою забезпечення публічних потреб задовольняються інтереси всієї країни, тобто інтереси мають як економічний, так і соціальний зміст, тому замість терміна «державні (суспільні) потреби» доцільно використовувати термін «публічні потреби», що потребує відповідних змін до чинного законодавства України з питань публічних закупівель.

Сучасна система інформаційно-правового регулювання публічних закупівель реалізується через певні напрями діяльності, відповідно можна виділити такі функції публічних закупівель: антикорупційна, функція електронного моніторингу, процедурно-закупівельна, контрольна, інформаційно-аналітична та захисна.

Принципи здійснення публічних закупівель означають, що кожна закупівля як ділова операція передбачає рух фінансів, обов'язкове сприяння існуючій конкуренції, а тому необхідно чітко і належним чином спланувати закупівлі з розробкою графіка постачання (виконання робіт) та визначенням необхідного рівня якості для забезпечення безперебійної поточної діяльності учасників тендерних зобов'язань відповідно до їх функціональних повноважень. Виконання цих принципів диктує необхідність обов'язкового ведення та подальшого зберігання тендерної документації щодо закупівельної діяльності, яка могла б служити базою для проведення аудиту та перспективного планування закупівельної діяльності та, у разі необхідності, надання відповідей на скарги з боку учасників торгів та контролюючих органів щодо визначення переможця за результатами тендеру або з інших причин, пов'язаних з проведенням відкритої процедури закупівлі.

Для вирішення проблеми запобігання корупційним проявам та зловживанням у сфері публічних закупівель важливо закріпити визначення терміну «дискримінація» у відповідному законі. Дискримінацію можна визначити як несправедливе ставлення до осіб, які перебувають в однакових обставинах, під час здійснення ними передбаченого законом права, що

ґрунтується на характеристиках, які не є необхідними та/або об'єктивно виправданими щодо змін тендерної документації.

Потребують розвитку публічні закупівлі у формі здійснення електронної системи, а саме електронного аукціону, який полягає в повторюваному процесі пониження цін або приведення цін з урахуванням показників інших критеріїв за математичною формулою, визначеною в методиці оцінки, що проводиться у три етапи в інтерактивному режимі реального часу. Тому, у цій сфері доцільна розробка і поняття нормативно-правових актів щодо порядку чіткого визначення певних критеріїв, потреб в різних галузях економіки.

РОЗДІЛ 2

ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Інформаційно-правові норми та відносини як визначальні елементи механізму регулювання публічних закупівель

У попередньому розділі, враховуючи систему та особливості предмету інформаційно-правового регулювання, а також напрямок даного дослідження – сферу публічних закупівель та ґрунтуючись на розробках фахівців загальної теорії права щодо категорії «механізм правового регулювання», ми визначили поняття, основні ознаки інформаційно-правового регулювання публічних закупівель та особливості його механізму реалізації.

Виходячи з наведеного, для досягнення мети дослідження логічним його продовженням є вирішення завдань, присвячених визначенню основних елементів означеного механізму.

Першими з числа основних елементів інформаційно-правового механізму регулювання публічних закупівель виступають інформаційно-правові норми та відносини, які слугують його нормативним підґрунтям. Оскільки, усі інші елементи, передбачені цими категоріями носять похідний характер.

Загальний огляд наукових публікацій дозволяє, з одного боку, засвідчити ключове місце норми права та правовідносин як у загальній, так і галузевих правових науках, з іншого, що, ймовірно, є наслідком першого – надмірний плюралізм дослідницьких підходів у визначенні поняття, структури, видів, функцій цих базових правових елементів.

Водночас, вивчаючи дані явища, дослідники одночасно дотримуються умовно встановленого загального правила, за яким норма права і правовідносини є основними елементами механізму правового регулювання. Найбільш відчутно наслідки існуючої розгалуженості поглядів учених з цих питань проявляються у ході предметного їх розгляду в межах розробки механізму правового регулювання конкретної сфери, зокрема публічних закупівель. Це обумовлено тісним взаємозв'язком та залежністю норми права і правовідносин щодо механізму правового регулювання як складового елемента та цілісної системи. Наведене актуалізує необхідність додаткового їх дослідження, як визначальних елементів механізму інформаційно-правового регулювання публічних закупівель у визначеній послідовності.

Зокрема, зазначимо в узагальненому вигляді особливі ознаки інформаційно-правових норм наводить авторський колектив вітчизняного підручника «Інформаційне право». До таких особливостей учені відносять:

- впорядкування різних компонентів інформаційної сфери; б) класифікації об'єктів інформаційної сфери;
- закріплення науково обґрунтованих і найбільш доцільних взаємин між суб'єктами та об'єктами в інформаційній сфері;
- регламентації різних інформаційних процесів, взаємодій суб'єктів звернення інформації.
- впорядкування і закріпленні найбільш доцільних суспільних відносин в інформаційній сфері;
- охороні врегульованих правом інформаційних правовідносин;
- породженні і розвитку нових суспільних відносин, які відповідають вимогам об'єктивних законів еволюції інформаційного суспільства;
- витісненні зі сфери регулювання інформаційних відносин, що не відповідають сучасним умовам розвитку цивілізації [47, с. 69-70].

На нашу думку, більшість з наведених ознак є характеристиками відповідних норм та правовідносин, тому можуть братися до уваги, як основоположні здобутки дослідження.

Отже, узагальнюючи викладене та враховуючи окреслену предметом нашого дослідження сферу впливу механізму інформаційно-правового регулювання, до основних *ознак інформаційно-правових норм у сфері публічних закупівель* пропонуємо відносити такі: 1) регулюють відносини, що виникають з приводу формування, обробки та обігу публічних інформаційних ресурсів, а також при здійсненні електронного фінансового контролю за цими процесами; 2) є засобом реалізації публічного інтересу, що, зокрема, полягає у потребах щодо раціонального розподілу та ефективного й економного використання тендерної інформації; 3) мають імперативний (організаційно-управлінський) характер. Обумовлено це наявністю у їх змісті вимог до розпорядників публічних ресурсів, що виражені у категоричній формі та які не допускають їх довільної зміни, чітко визначають обсяги прав і обов'язків таких розпорядників у сфері публічних закупівель, зокрема при оприлюдненні інформації про бюджетні закупівлі; 4) мають матеріальну основу виникнення. Нормативні приписи виникають внаслідок об'єктивної необхідності авторизованої замовником та оприлюдненої на веб-порталі; 5) внаслідок недотримання приписів інформаційно-правової норми застосовуються заходи державного примусу, зокрема адміністративно-правова та фінансова відповідальність.

Публічні закупівлі, як специфічна сфера інформаційно-правового регулювання, обумовлює також і *специфічність рис інформаційно-правових норм*.

Насамперед, інформаційно-правові норми у сфері публічних закупівель вирізняються особливим *цільовим призначенням*, сутність якого полягає у врегулюванні відповідного кола суспільних відносин, що складають предмет інформаційно-правового регулювання цієї сфери, тобто відносин, що виникають з приводу оголошення і проведення процедур

закупівлі та тендерної документації – не пізніше ніж 15 днів до відкриття тендерних пропозицій, якщо вартість закупівлі стосовно вартості товарів і послуг 133 тис. євро, для робіт - 5150 тис. євро.

Друга особлива риса, обумовлена першою, полягає у тому, що інформаційно-правова сфера публічних закупівель *міститься у правових актах різних галузей права*. Зокрема, положення, що регламентують порядок доступу до інформації на веб-порталі Уповноваженого органу через авторизовані електронні майданчики відповідно до комплексного Закону України «Про публічні закупівлі».

Наступною відмінною ознакою інформаційно-правових норм сфери публічних закупівель є *реалізація таких норм визначеним колом суб'єктів*. Передусім, до таких суб'єктів належать спеціалізовані організації, що здійснюють розпорядження публічних коштів, перелік яких закріплено в п. 24 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі».

Інша особливість досліджуваних норм проявляється в *юридичних властивостях прав і обов'язків*, що цими нормами закріплені. Ці властивості обумовлені участю у інформаційних правовідносинах у сфері публічних закупівель таких суб'єктів, як органи державної влади та місцевого самоврядування, бюджетні та небюджетні установи, підприємства, організації, компетенцію яких визначають законодавчі акти, положення, установчі документи. При цьому їх інформаційно-правові обов'язки у сфері публічних закупівель досить часто зливаються з правами та набувають виразу єдиного положення. Зокрема, порядку проведення моніторингу, що забезпечує формування та реалізацію державної фіскальної політики.

Крім того, у процесі розподілу прав і обов'язків між учасниками інформаційно-правових відносин у сфері публічних закупівель проявляється така риса інформаційно-правової норми, як *нерівномірність*. Зокрема, державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель здійснює уповноважений орган, який забезпечує регулювання та реалізує

повноваження у сфері закупівель щодо забезпечення функціонування веб-порталу та його інформаційних ресурсів.

Характерною особливістю інформаційно-правової норми у сфері публічних закупівель є також її *нестабільність і залежність від соціально-економічних та інших факторів розвитку суспільства в цілому*. Нестабільність норми, на думку деяких учених, обумовлена, зокрема, природою інформаційно-правових відносин, які охоплюють обіг, обробку та захист публічно закупівельної діяльності. Ураховуючи, що закупівлі товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти, існують у рамках правових актів про устрій бюджетів, річних планів закупівель тощо, дія яких обмежується бюджетним роком, відповідно й інформаційні правовідносини у сфері публічних закупівель та норми, що їх регулюють, виникають і набувають чинності після прийняття відповідних законів про бюджет і втрачають чинність одночасно з закінченням календарного фінансового року.

Залежність інформаційно-правової норми у сфері публічних закупівель проявляється у можливості її прийняття та ефективності її реалізації. Обумовлено це факторами нормотворення, що полягають, зокрема, у визначених державою пріоритетах і напрямках розвитку вітчизняної економіки (наприклад, інтеграція в європейські економічні структури та приєднання до системи ГАТТ/СОТ), факторах, що визначають темпи ресурсного зростання (показники пропозицій, попиту та розподілу). Ефективність інформаційно-правової норми більшою мірою залежить від матеріального стану забезпеченості володільців відповідних реєстрів, якості представлених на ринку товарів, робіт і послуг, тендерної інформації тощо. Є сенс відмітити, що активність інформаційно-правових норм знаходить свій прояв саме в електронній системі закупівель, яка має бути доступною всім без жодної дискримінації, при реєстрації для всіх зацікавлених суб'єктів і рівно доступною. Обмін і збереження інформації й документів повинен гарантувати всім особам непорушність даних про учасників і про їх

пропозиції при здійсненні процесу закупівлі, а також конфіденційність аж до розкриття тендерних пропозицій [127].

Узагальнюючи наведені погляди з урахуванням уточнюючих пояснень, пропонуємо традиційну інтерпретацію поняття інформаційно-правової норми у сфері публічних закупівель, що стало наслідком модернізації положень загальної теорії норм права.

Отже, *інформаційно-правова норма у сфері публічних закупівель* як нормативний елемент інформаційно-правового механізму регулювання публічних закупівель – це встановлене чи санкціоноване державою або муніципальним утворенням та гарантоване ними, включаючи можливість застосування інформаційно-правового ресурсу, обов'язкове, формально визначене правило галузевого характеру з метою регулювання відносин з приводу оформлення, обробки, обігу та захисту інформації, призначеної для здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг, при мобілізації фінансів у публічні фонди, а також під час контролю за цими процесами.

Більш повному з'ясуванню специфіки інформаційно-правових норм у сфері публічних закупівель слугуватиме класифікація таких норм за усталеними в інформаційно-правовій науці критеріями з урахуванням виявлених вище специфічних ознак цих норм.

Основними критеріями поділу та видами інформаційно-правових норм у сфері публічних закупівель пропонуємо виділяти: 1) *за терміном дії*: постійні (зокрема, норми, що закріплюють інформаційно-правовий статус володільців публічно-закупівельних ресурсів); тимчасові (наприклад, норми, що регламентують порядок використання змін тендерної інформації; 2) *за дією у просторі*: загальнодержавні; місцеві; 3) *за змістом*: матеріальні (наприклад, закріплюють обсяги, джерела, визначення інформаційних ресурсів на закупівельні цілі; процесуальні, наприклад, норми, які визначають підстави й порядок включення видатків на закупівлі бюджетних коштів; 4) *за стадіями здійснення публічної інформаційно-правової діяльності*: норми, що регулюють формування інформаційних ресурсів (про

проведення процедури відкритих торгів, «заставних» коштів, та зарахуванні їх до відповідних бюджетів); 5) залежно від способу впливу на учасників інформаційно-правових правовідносин, визначального характеру їх функціональних прав та обов'язків: зобов'язуючі (наприклад, відповідно до ст. 25 Закону України «Про публічні закупівлі» порядок надання тендерної документації); 6) за функціональним призначенням у механізмі інформаційно-правового регулювання публічних закупівель: первинні (наприклад, норми, що закріплюють правові поняття категорій «бюджетні кошти», «розпорядник бюджетних фінансів» та ін.); норми, що визначають правила поведінки: регулятивні (зокрема, норми, що закріплюють інформаційні повноваження розпорядників бюджетних коштів у сфері закупівель); охоронні (зокрема, норми, спрямовані на реалізацію правових санкцій у разі здійснення правопорушень відповідними суб'єктами; 7) за адресатом: норми, що визначають інформаційно-правовий статус органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері публічних закупівель; норми, що визначають інформаційно-правовий статус учасників процедур закупівель; 8) за юридичною силою: норми, що містяться в кодифікованих законодавчих актах; норми, що містяться в підзаконних нормативно-правових актах; 9) за галузевою належністю нормативно-правових актів, які містять інформаційно-правові норми у сфері публічних закупівель: норми, що містяться в нормативно-правових актах адміністративного, фінансового, інформаційного та інших галузей права; 10) за обсягом регулювання: загальні (зокрема, норми, що визначають умови надання інформаційної звітності усіма розпорядниками державних коштів про проведення відповідних процедур закупівель; галузеві (наприклад, норми, що регламентують адміністрування порядку здійснення закупівель товарів і послуг, необхідних для підготовки і проведення виборчого процесу); внутрішньогалузеві (зокрема, норми, що визначають особливості проведення контролю за дотриманням публічно-закупівельного законодавства з питань відомчого призначення тощо).

Результати проведеного аналізу вказують на перспективність і теоретично-практичну значимість подальших наукових пошуків у цьому питанні з метою вдосконалення інформаційно-правового механізму регулювання публічних закупівель тощо. Зумовлено це, на наш погляд, необхідністю теоретичних розробок з питань визначення поняття та видів інформаційно-правових актів державного управління у сфері досліджуваних проблем.

Необхідним продовження попереднього дослідження є розгляд правовідносин в інформаційно-правовому механізмі регулювання публічних закупівель, що обумовлено тісним зв'язком цих двох визначальних елементів адміністрування публічно-закупівельних процесів.

При цьому, зазначимо, що сфера публічних закупівель є одним із інститутів публічного адміністрування, що зазнає найбільш динамічних змін останніми роками. В межах реформування було ґрунтовно перероблене нормативно-правове забезпечення, створено змістовну електронну систему закупівель, що дало змогу вести мову про формування сфери електронних публічних закупівель. Водночас, швидкість змін обумовила й недостатнє наукове та теоретичне опрацювання даної сфери, у тому числі – в частині особливостей правових відносин у цій галузі, їх місця та статусу.

Питання розвитку системи публічних закупівель в Україні в контексті останніх змін у нормативно-правовому та організаційному забезпеченні досліджувалися такими дослідниками, як Д.Є. Мартинович [74], О.І. Міняйло та А.М. Костенко [76], Я.В. Горбатюк [31], Т.В. Нижній [84] та інші. Разом з цим, зазначені роботи, як правило, стосуються лише окремих аспектів адміністративно-правових відносин у сфері електронних публічних закупівель, що обумовлює актуальність комплексного дослідження даної тематики.

Відносини у сфері електронних публічних закупівель характеризуються поєднанням публічно-правового та приватно-правового методів регулювання. Це обумовлено специфічністю цих відносин, що

характеризуються, з одного боку, направленістю на задоволення публічних інтересів, а з іншого – наявністю низки приватно-правових механізмів, що застосовуються для їх регулювання. Відтак, ведучи мову про адміністративно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель слід чітко відрізнити їх від відносин у цій же сфері, що регулюються галузями приватного (господарського, цивільного) права.

Насамперед, окреслимо коло відносин, про які йде мова. Закон України «Про публічні закупівлі» визначає, що він застосовується:

- до замовників, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт – 1,5 мільйона гривень;

- до замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 мільйонів гривень [127].

Іншими словами, ключовими критеріями, що обумовлюють необхідність здійснення електронних публічних закупівель, є:

- наявність у особи статусу замовника відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»;

- досягнення сумою закупівлі встановленого законодавством порогового значення.

Слід звернути увагу, що Закон України «Про публічні закупівлі» встановлює, що у разі, якщо вартість товарів, робіт і послуг менша за встановлену законом вартість, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель та можуть використовувати електронну систему закупівель. При цьому, навіть за умови здійснення закупівель без використання електронної системи закупівель, за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень але є меншою за порогову, замовники зобов'язані оприлюднити звіт про укладені договори в системі електронних закупівель [127]. У зв'язку із цим, слід

звернути увагу на думку, що подібні норми, по суті, зобов'язують здійснювати всі закупівлі через електронну систему закупівель, адже інші методи не дають змогу замовнику довести дотримання ним принципів, встановлених Законом України «Про публічні закупівлі» [31, с. 133]. Хоча ми не можемо у повній мірі погодитися із таким твердженням, слід наголосити на наявності тенденції до поступового приведення всіх публічних закупівель до моделі електронних закупівель.

Як було зазначено вище, ключовою особливістю сфери електронних публічних закупівель характеризується поєднанням публічно-правового та приватно-правового методів регулювання. Зокрема, К.Ю. Хусанова обґрунтовує необхідність застосування методу адміністративного (публічного) права у сфері закупівель наступними обставинами:

- порядок здійснення закупівель визначається на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, тобто встановлення приписів, дозволів та заборон;
- здійснення фінансового регулювання торгово-економічних відносин є державною функцією;
- закупівля товарі, робіт та послуг за державні кошти здійснюється з метою забезпечення державних потреб;
- регулювання цих відносин викликане обов'язковістю керованості за процесами руху коштів державного та місцевих бюджетів;
- здійснюється управління матеріальними поточками;
- забезпечується контроль за видатками.

До цієї позиції слід додати, що в сучасних умовах, зі створенням електронної системи закупівель, застосування методів адміністративного права обґрунтовується необхідністю забезпечення її діяльності.

Водночас, необхідність застосування методу приватного (цивільного, господарського) права дослідницею обґрунтовується наступним:

- статус держави Україна, територіальних громад та інших суб'єктів публічного права як учасників цивільних відносин, закріплений ст. 2 Цивільного кодексу України;

- договір про закупівлю за державні кошти є підставою виникнення цивільних прав та обов'язків у сторін цього договору;

- сторони у договорі є рівними у своїх правах, обов'язках та у праві захисту свого порушеного права [167, с. 119].

Вказане поєднання спричиняє певну нечіткість у розмежуванні відносин стосовно публічних закупівель за галузями права, до сфери регулювання яких вони належать (адміністративне, цивільне, господарське). Ситуацію ускладнює і достатньо швидка зміна нормативно-правової бази, обумовлена реформуванням як сфери публічних закупівель, так і сфери публічного адміністрування в цілому.

Так, із введенням до українського законодавства категорії «адміністративний договір» поширення набула теза про необхідність поширення на договори, укладені за наслідками процедури публічної закупівлі, режиму адміністративних договорів. Це було пов'язано із низкою факторів. По-перше, початкове визначення адміністративного договору було достатньо широким і нечітким, а відтак могло трактуватися і як таке, що може бути поширене на договори про публічні закупівлі (як на це вказували, наприклад, С.О. Іванов та І.В. Сніцар [46, с. 236]). По-друге, на формування дискусії мала вплив неоднозначність трактування поняття адміністративного договору у світовій практиці; Так, Р. Куйбіда звертав увагу на наявність трьох базових моделей функціонування адміністративних договорів: французької, за якої договори про публічні закупівлі вважаються адміністративними контрактами, німецької, де договори про публічні закупівлі адміністративними договорами не вважаються, і британської, де інститут адміністративних договорів відсутній в принципі, і договори, укладені органами публічної влади підлягають регулюванню загальним правом [65, с. 177-181].

На сьогодні, законодавець до певної міри вирішив цю дискусію. Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [51] до Кодексу адміністративного судочинства України було введено нове, розширене формулювання адміністративного договору, що був визначений як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта;

г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [51].

Таке формулювання суттєво уточнило розуміння адміністративного договору в українському законодавстві.

Окремо слід звернути увагу на положення Господарського процесуального кодексу України. Так, п. 1 ч. 1 ст. 22 у переліку спорів, що відносяться до юрисдикції господарського суду та не можуть бути передані сторонами на вирішення третейського суду або міжнародного комерційного арбітражу, відносить спори, що виникають при укладанні, зміні, розірванні та виконанні договорів про публічні закупівлі (за винятком їх цивільно-правових аспектів) [33]. Схожий підхід відображено і в Кодексі адміністративного судочинства України, який відносить до справ, на які поширюються юрисдикція адміністративних судів, спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у

правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» (які Закон України «Про публічні закупівлі» також відносить до публічних закупівель), прямо виключає із цього переліку спори, пов'язані із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю [51].

Що стосується решти правовідносин у сфері публічних закупівель, то їх слід віднести до сфери регулювання адміністративного права. Зокрема, Ю.О. Оврамець зауважує, що адміністративний метод публічних закупівель чітко виражений саме на етапах прийняття рішення про необхідність у закупівлі, підготовки до проведення закупівлі, а також проведення закупівлі й укладення із переможцем договору про закупівлю, при чому на кожному із зазначених етапів державні замовники діють як владні суб'єкти [85, с. 191]. Слід однак наголосити, що таку позицію можна прийняти лише частково. Так, вище вже було вказано, що відносини, пов'язані із безпосереднім укладенням договору про закупівлю відносяться до приватно-правової сфери регулювання, принаймні, виходячи із позиції законодавця щодо віднесення їх до юрисдикції господарських судів. Більш серйозні зауваження, однак, викликає позиція щодо статусу замовників як владних суб'єктів у процедурах закупівлі. У зв'язку з цим, вважаємо необхідним детальніше зупинитися на суб'єктах адміністративно-правових відносин у сфері електронних публічних закупівель. Хочемо підтримати позицію О.Л. Юдіцького, який пропонує виділяти дві основні групи учасників відносин у сфері публічних закупівель: 1) суб'єкти публічних закупівель, тобто особи, які вступають у процедури публічних закупівель; 2) органи, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель [178, с. 242].

Серед учасників першої групи суб'єктів інформаційних відносин, тобто власне суб'єктів публічних закупівель, можна виділити наступних учасників:

- оператори авторизованих електронних майданчиків;
- замовники;
- учасники процедури закупівлі.

Перший суб'єкт публічних закупівель прямо не передбачений Законом України «Про публічні закупівлі» і в цілому є достатньо новим суб'єктом правовідносин. Поняття оператора авторизованого електронного майданчика міститься у Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166 [120]. Документ визначає оператора як юридичну особу, зареєстровану в установленому законом порядку на території України, що має право на використання авторизованого електронного майданчика. Натомість, Закон України «Про публічні закупівлі» містить лише визначення власне авторизованого електронного майданчика, розуміючи під ним авторизовану Уповноваженим органом інформаційно-телекомунікаційну систему, яка є частиною електронної системи закупівель та забезпечує реєстрацію осіб, автоматичне розміщення, отримання і передання інформації та документів під час проведення процедур закупівель, користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет [127]. Очевидно, що, будучи інформаційно-телекомунікаційною системою, самі майданчики не можуть вважатися суб'єктами правовідносин. Разом із цим, в окремих випадках закон покладає окремі обов'язки саме на майданчики (наприклад, ст. 12 закону, відповідно до якої під час проведення електронного аукціону авторизовані електронні майданчики повинні забезпечити рівний і вільний доступ до нього всім учасникам та можливість здійснювати перегляд проходження електронного аукціону в

інтерактивному режимі реального часу всім заінтересованим особам). Відтак, вважаємо, що з метою недопущення неточностей у формулюваннях, доцільним є визначення статусу операторів авторизованих електронних майданчиків безпосередньо у Законі України «Про публічні закупівлі».

Основними обов'язками оператора авторизованого електронного майданчика є забезпечення можливості проведення передбачених Законом України «Про публічні закупівлі» процедур закупівель в електронній системі закупівель залежно від рівня акредитації, та забезпечення відповідності авторизованого електронного майданчика визначеним Порядком вимогам (щодо забезпечення користувачам на безоплатній основі рівного доступу до інформації про закупівлі, щодо можливості розміщення оголошень, щодо функціонування та відмовостійкості майданчика, щодо захисту інформації тощо). Порядок встановлює чотири рівні акредитації операторів авторизованих електронних майданчиків, які впливають на обсяг послуг, які ними надаються.

Замовниками, відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі, за наявності однієї з таких ознак:

- юридична особа є розпорядником, одержувачем бюджетних коштів;
- органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або інші замовники володіють більшістю голосів у вищому органі управління юридичної особи;
- у статутному капіталі юридичної особи державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків [127].

Ключовими обов'язками замовника є забезпечення вільного доступу усіх учасників до інформації про закупівлю, передбаченої Законом України

«Про публічні закупівлі», та недопущення дискримінації учасників закупівель. Багато в чому, саме від виконання замовником цих обов'язків залежить реалізація принципів публічних закупівель, зокрема, принципів відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель, недискримінації учасників. Ст. 10 Закону України «Про публічні закупівлі» встановлює конкретний перелік інформації про закупівлю, яку замовник зобов'язаний оприлюднити на веб-порталі Уповноваженого органу.

Учасниками процедур закупівлі виступають фізичні особи, у тому числі фізичні особи-підприємці, юридичні особи (резиденти або нерезиденти), які подали тендерну пропозицію або взяли участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі [127].

Як бачимо, в процедурах електронних публічних закупівель між замовником та учасником процедури закупівлі виникають відносини підпорядкування, в частині виконання вимог замовника учасником для оформлення всього необхідного пакету документів відповідно до вимог першого, і за іншими вони виступають як юридично рівні, хоча і різні за статусом, суб'єкти. Слід звернути увагу й на те, що Закон України «Про публічні закупівлі» в якості замовників виділяє не лише суб'єктів владних повноважень. Так, до них відносяться також, за певних умов, юридичні особи (підприємства, установи, організації).

В якості ж суб'єктів владних повноважень в адміністративно-правових відносинах в сфері електронних публічних закупівель слід розглядати другу згадану вище групу суб'єктів, органи регулювання та контролю.

Аналіз тексту Закону України «Про публічні закупівлі» дозволяє серед них виділити передусім уповноважений орган з питань закупівель (далі – Уповноважений орган; наразі, таким органом, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» від 20 серпня 2014 р. № 459 [99], є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, далі – МЕРТ).

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», Уповноважений орган здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері закупівель у межах повноважень. Відповідно, закон покладає на нього достатньо широкий перелік функцій, які можна розділити на декілька груп:

1. Нормативно-правове забезпечення сфери публічних закупівель. На Уповноважений орган покладені розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання Закону України «Про публічні закупівлі», розроблення та затвердження форм документів, що застосовуються у процедурах публічних закупівель.

2. Діяльність з організаційно-методичного й інформаційного забезпечення публічних закупівель охоплює: (а) дослідження, узагальнення й залучення світового досвіду щодо закупівель, (б) наповнення інформресурсу Уповноваженого органу, організації нарад і семінарів із цих питань, (в) надання необхідних матеріалів-пропозицій стосовно використання законодавства в досліджуваній царині, (г) надання безоплатних порад, пропозицій щодо закупівель на інформресурсі Уповноваженого органу, (д) опрацювання учбових програм-зразків, що стосуються з питань організації та здійснення таких закупівель, (е) ознайомлення громадськості з питаннями правил публічних закупівель.

3. Контроль та аналіз стану функціонування системи публічних закупівель. Уповноважений орган аналізує функціонування цієї системи, вітчизняну й міжнародну практику реалізації публічних закупівель, залучає до цього громадськість з метою покращання зазначеної системи, налагоджує співробітництво з державними органами і громадськими організаціями стосовно попередження корупційних проявів у розглядуваній галузі. Важливу роль у цій сфері відіграє функція підготовки й подання до парламенту України, Кабінету Міністрів України й Рахункової палати звіту про діяльність системи публічних закупівель і про проведення контролю в зазначеній сфері [127].

4. Забезпечення функціонування електронної системи закупівель. В умовах становлення електронних публічних закупівель є одним із ключових для Уповноваженого органу, тому на ньому слід зупинитися окремо. Електронна система закупівель являє собою інформаційно-телекомунікаційну систему, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документам [127]. На Уповноважений орган, з одного боку, покладено забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу, а з іншого – авторизацію електронних майданчиків.

Безпосередньо, порядок функціонування електронної системи закупівель врегульований Порядком функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166 [99]. Зокрема, порядок виділяє ще одного суб'єкта відносин у сфері публічних закупівель – адміністратора електронної системи закупівель, який є юридичною особою, визначеною Уповноваженим органом відповідальною за забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель [99]. На нього, зокрема покладаються:

- забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу Уповноваженого органу, адміністратор електронної системи закупівель;
- визначення вимог із захисту інформації в електронній системі закупівель з урахуванням вимог законодавства у сфері захисту інформації;
- підключення електронного майданчика до електронної системи закупівель після виконання вимог, визначених в документації на комплексну систему захисту інформації електронної системи закупівель;

- тестування електронних майданчиків, які подали заявку на авторизацію електронного майданчика [99].

Іншими словами, завдання адміністратора впливають із загальних функцій Уповноваженого органу у сфері забезпечення функціонування електронної системи закупівель. Разом із цим, недоцільним видається закріплення його статусу лише у підзаконному акті; натомість його завдання та статус необхідно закріпити у Законі України «Про публічні закупівлі».

Ще одним органом, який бере участь у забезпеченні функціонування електронної системи закупівель, є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації (наразі, відповідно до Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, далі – Держспецзв'язку), що організовує проведення державної експертизи комплексних систем захисту інформації, експертизи та підтвердження відповідності засобів технічного і криптографічного захисту інформації для цілей проведення авторизації електронних майданчиків в електронній системі закупівель.

Поряд із Уповноваженим органом, особливу роль в адміністративно-правових відносинах в сфері публічних закупівель відіграє орган оскарження, яким є Антимонопольний комітет України. Власне, наявність самого механізму оскарження, що являє собою, фактично, позасудовий (адміністративний) порядок вирішення спору, ще більше підкреслює адміністративно-правовий характер відносин, що виникають у сфері публічних закупівель. Суб'єктом оскарження виступає особа (фізична або юридична), яка звернулася до спеціального органу для захисту належних йому прав та охоронюваних інтересів щодо неправомірного рішення, дії або бездіяльності замовника, які протирічать законам, що стосуються публічних закупівель, через що не дотримано право, чи порушені законні інтереси

цього суб'єкта. Антимонопольний комітет України за висновками слухання виносить свій вердикт про наявність чи брак порушень у процесі публічної закупівлі (зокрема, недодержання правил оприлюднення або взагалі замовчування інформації про закупівлю) і про заходи, які необхідно провести для усунення цих порушень, а саме: (1) зобов'язати замовника повністю або частково відмовитися від своїх рішень, надати потрібні документи, роз'яснення, ліквідувати будь-які дискримінаційні умови (зокрема, ті які містить технічна специфікація, як складовий елемент тендерної документації); (2) привести останню у відповідність із вимогами законодавства; (3) якщо неправомірні дії неможливо виправити, то взагалі скасувати процес публічної закупівлі [127].

Слід додатково звернути увагу, що відповідно до ст. 27 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель належать до виключної підсудності окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ; іншими словами, ще раз підкреслюється адміністративно-правовий характер сфери публічних закупівель.

Окрім Уповноваженого органу та органу оскарження, до органів, що здійснюють регулювання та контроль у сфері публічних закупівель, слід віднести, зокрема, Державну казначейську службу України, Державну аудиторську службу України та Рахункову палату.

Можна зробити висновок, що на сьогодні у сфері публічних закупівель домінує публічно-правовий метод регулювання і більшість відносин є за своєю природою адміністративно-правовими. Суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері електронних публічних закупівель: суб'єкти публічних закупівель та органи, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель. В їх контексті слід звернути увагу на статус низки відносно нових суб'єктів правовідносин,

передусім операторів авторизованих електронних майданчиків, діяльність яких потребує додаткового законодавчого врегулювання.

Подальшими напрямками наукових досліджень адміністративно-правових відносин у сфері електронних публічних закупівель слід вважати подальше уточнення статусу як «традиційних» суб'єктів процедур закупівель (замовник, учасник процедури) в нових умовах, так і нових суб'єктів, поява яких була обумовлена запровадженням електронної системи закупівель [101].

2.2. Контрольна діяльність суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель

Формування в Україні системи електронних публічних закупівель, зокрема її складової електронних закупівель, є однією з найбільш значних реформ у сфері публічного адміністрування, що була проведена у нашій державі останніми роками. Створення електронної системи закупівель, прийняття Закону України «Про публічні закупівлі», обумовили суттєву реорганізацію системи закупівель, у тому числі – і системи державного контролю у цій сфері. У зв'язку з цим, назріла необхідність наукового дослідження особливостей реалізації функцій контролю у сфері закупівель органами державної влади в нових умовах.

Питання розвитку системи електронних публічних закупівель в Україні в контексті останніх змін у нормативно-правовому та організаційному забезпеченні цієї сфери досліджувалися такими дослідниками, як О.І. Міняйло та А.М. Костенко [76], Я.В. Горбатюк [31], Т.В. Нижній [84] та інші. Разом із цим, аспекти здійснення державного контролю в сфері електронних публічних закупівель наразі залишаються малодослідженими. Тому, метою даного дослідження є з'ясування особливостей системи державного контролю у сфері електронних публічних

закупівель на сучасному етапі та виявлення шляхів удосконалення її нормативно-правового забезпечення.

При цьому зазначимо, що контроль є невід'ємною складовою процесу управління. Так, В.М. Плішкін вказує, що контроль дає можливість оцінити зроблену роботу та визначити шляхи підвищення її ефективності та включає спостереження за діяльністю, зіставлення її результатів з встановленими нормативами, вжиття заходів, які спрямовані на усунення недоліків [100, с. 89]. А.Ф. Мельник зазначає, що контроль у державному управлінні – це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу:

- порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
- виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх;
- оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [42, с. 137].

Іншими словами, процес державного управління принципово неможливий без реалізації функції контролю. З одного боку, він забезпечує «зворотній зв'язок» між прийнятими суб'єктами управлінськими рішеннями та їх наслідками, дозволяючи оцінювати їх ефективність і доцільність, з іншого – забезпечує правильне виконання зобов'язаними на це особами таких рішень. У зв'язку з цим, функції контролю за своєю природою виконують всі державні органи; різниця полягає лише у тому, що для одних органів контрольна діяльність є похідною від основних функцією, для інших – основною або однією з основних.

Це твердження у повній мірі стосується і сфери електронних публічних закупівель. Так, центральний законодавчий акт в системі нормативно-правового забезпечення сфери електронних публічних закупівель є Закон України «Про публічні закупівлі», наводить наступний перелік органів, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель:

- уповноважений орган з питань закупівель (далі – Уповноважений орган; наразі, таким органом, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» від 20 серпня 2014 р. № 459 [99], є МЕРТ);

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 [119], таким органом наразі є Державна казначейська служба України);

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 [118], таким органом наразі є Державна аудиторська служба України);

- Антимонопольний комітет України;

- Рахункова палата.

Очевидно, що наведений перелік суб'єктів контрольної діяльності не є вичерпним. Зокрема, окремо слід виділити парламентський контроль у сфері електронних публічних закупівель, що виявляється як через діяльність Рахункової палати, так і у формі розгляду Верховною Радою України щорічного звіту Уповноваженого органу, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель [127]. Важливі контрольні функції виконує і Кабінет Міністрів України, який так само розглядає зазначений вище звіт Уповноваженого органу [127]; окрім цього, на Кабінет Міністрів України покладається здійснення контролю за діяльністю міністерств, до яких належить і Уповноважений орган [117].

Разом із цим, ключові особливості контролю у сфері електронних публічних закупівель проявляються передусім у діяльності органів,

спеціально уповноважених на здійснення контрольних функцій щодо даної групи суспільних відносин.

Центральну роль щодо державного регулювання та контролю за реалізацією державної політики у сфері закупівель покладено на Уповноважений орган. Зокрема, саме на нього Закон України «Про публічні закупівлі» покладає здійснення регулювання та реалізацію державної політики у сфері закупівель.

Ці завдання знаходять відображення у достатньо широкому переліку функцій, покладених на Уповноважений орган Законом України «Про публічні закупівлі». Так, у сфері регулювання процедур публічних закупівель, окрім розроблення і затвердження нормативно-правових актів необхідних для реалізації Закону України «Про публічні закупівлі», на Уповноважений орган покладається розроблення та затвердження документації, що застосовується у процедурах закупівель (примірної тендерної документації, примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб), порядку визначення предмета закупівлі, порядку розміщення інформації про публічні закупівлі, типових форм, що застосовуються у процедурах).

Уповноважений орган виконує й інші функції, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері закупівель, зокрема, здійснює аналіз функціонування системи публічних закупівель, готує та подає щорічний звіт про функціонування системи публічних закупівель, узагальнює практику здійснення закупівель, у тому числі міжнародну, вивчає, узагальнює та поширює світовий досвід з питань закупівель, розробляє примірні навчальні програми з питань організації та здійснення закупівель тощо.

У зв'язку із цим, можна виділити першу ключову сферу виконання Уповноваженим органом контрольної функції щодо електронних публічних закупівель: контроль, що здійснюється ним в рамках реалізації державної політики в цій галузі. Цей напрям контрольної діяльності здійснюється,

зокрема, через аналіз функціонування системи публічних закупівель, узагальнення практики здійснення закупівель, взаємодію з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель; за рахунок цього формується інформаційна база щодо стану та ефективності реалізації державної політики у сфері закупівель, яка, у свою чергу, знаходить своє відображення в управлінських рішеннях Уповноваженого органу або його рекомендацій іншим органам державної влади стосовно функціонування сфери електронних публічних закупівель.

Окремо слід виділити завдання Уповноваженого органу, пов'язані із безпосереднім забезпеченням функціонування електронної системи закупівель. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» електронна система закупівель – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [127]. Дана система на сьогодні виступає центральним елементом системи електронних публічних закупівель. На Уповноважений орган у цій сфері покладено, з одного боку, забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу, а з іншого – авторизація електронних майданчиків.

Саме функціонування електронної системи закупівель обумовлює існування другої ключової сфери контрольних функцій Уповноваженого органу, які реалізуються в межах забезпечення роботи веб-порталу та авторизації електронних майданчиків.

У контексті безпосереднього функціонування електронної системи закупівель, слід звернути увагу ще на двох суб'єктах у сфері публічних закупівель, які прямо не названі у спеціалізованому законі. Першим є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації (наразі, відповідно до

Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, далі – Держспецзв'язку). Це обумовлено тим, що електронна система закупівель є, за своєю природою, інформаційно-телекомунікаційною системою; відтак, на неї поширюються норми Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [121]. У зв'язку із цим, Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166, передбачає, необхідність проведення двох видів експертиз:

- державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації – для засобів криптографічного захисту інформації, у тому числі засобів електронного цифрового підпису, що використовуються в роботі авторизованого електронного майданчика;

- державної експертизи у сфері технічного захисту інформації – для комплексної системи захисту інформації інформаційно-телекомунікаційної системи, що створюється оператором електронного майданчика [134].

Відповідно, на Держспецзв'язку покладена організація проведення таких державних експертиз, в межах яких забезпечується контроль за дотриманням законодавства про захист інформації у сфері електронних публічних закупівель.

Другим суб'єктом є адміністратор електронної системи закупівель. Відповідно до Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. № 166 це – юридична особа, визначена Уповноваженим органом відповідальною за забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель [134]. Окрім власне забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу Уповноваженого органу, адміністратор електронної системи закупівель:

- визначає вимоги із захисту інформації в електронній системі закупівель з урахуванням вимог законодавства у сфері захисту інформації;
- здійснює підключення електронного майданчика до електронної системи закупівель після виконання вимог, визначених в документації на комплексну систему захисту інформації електронної системи закупівель;
- проводить тестування електронних майданчиків, які подали заявку на авторизацію електронного майданчика [134].

Таким чином, адміністратору електронної системи закупівель делегується частина контрольних функцій Уповноваженого органу у сфері забезпечення функціонування даної системи. Слід наголосити, що статус адміністратора визначений лише підзаконними нормативно-правовими актами (передусім, згаданим вище Порядком). Натомість, власне Закон України «Про публічні закупівлі» подібного суб'єкта у сфері електронних публічних закупівель прямо не передбачає. Хоча такий порядок регулювання прямо не суперечить положенням закону, на нашу думку, значно більш доцільним було б законодавче закріплення статусу та повноважень адміністратора електронної системи закупівель.

Слід також звернути увагу, що до 2015 року Уповноважений орган додатково був уповноважений на проведення моніторингу закупівель. Передача функцій моніторингу до Державної аудиторської служби України забезпечила більш раціональний розподіл повноважень, за якого в Уповноваженого органу, як органу, відповідального за реалізацію державної політики у сфері закупівель, залишилися контрольні функції пов'язані передусім із реалізацією державної політики у сфері закупівель та функціонуванням інфраструктури системи публічних закупівель, у той час як функції, пов'язані із реалізацією державного фінансового контролю передані Державній аудиторській службі України, для якої вони є більш властивими.

Державна аудиторська служба України, відповідно до абз. 1 ч. 3 ст. 7 Закону України «Про публічні закупівлі» здійснює контроль у сфері

публічних закупівель у межах своїх повноважень, які, у свою чергу, окреслені Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», що визначає правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [126], та Положенням про Державну аудиторську службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 [118], що визначає статус, завдання та повноваження Державної аудиторської служби України як центрального органу виконавчої влади, на який покладено забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю. При цьому, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» виділяє в якості завдання даного органу здійснення державного фінансового контролю за дотриманням законодавства про закупівлі.

Ст. 5 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» окремо виділяє способи здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері закупівель:

- проведення моніторингу закупівлі;
- проведення перевірки закупівель;
- контроль в межах державного фінансового аудиту та інспектування

[126].

Моніторинг закупівлі є спеціальною процедурою, порядок проведення якої передбачено ст. 7-1 Закону України «Про публічні закупівлі». Він полягає в аналізі дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель протягом проведення процедури закупівлі, укладання договору про закупівлю та його виконання, що проводиться із використанням інформації, оприлюдненою в електронній системі закупівель, інформації з інших джерел, а також отриманих у замовника пояснень щодо прийняття рішень та/або вчинення дій чи бездіяльності, які є предметом дослідження в рамках моніторингу закупівлі.

Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає вичерпний перелік підстав проведення моніторингу закупівлі, до яких належать дані автоматичних індикаторів ризиків; інформація, отримана від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель; повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель; виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель; інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель [127].

Суттєвою новелою стало запровадження автоматичних індикаторів ризиків в якості підстави для проведення моніторингу, що дозволяє більш ефективно використовувати електронну систему закупівель для цілей контролю у цій сфері. Разом з цим, внесення відповідних змін до Закону України «Про публічні закупівлі» обумовлює необхідність затвердження методики визначення, переліку та порядку застосування автоматичних індикаторів ризиків Державною аудиторською службою України за погодженням з Уповноваженим органом [127].

Окрім цього, слід відзначити, що, незважаючи на достатньо детальне врегулювання моніторингу закупівлі Законом України «Про публічні закупівлі», існує необхідність у додатковому підзаконному врегулювання даної процедури. Наразі ж, після скасування наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.10.2011 р. № 155 «Про здійснення моніторингу державних закупівель» (у зв'язку з передачею функції моніторингу закупівель від Уповноваженого органу до Державної аудиторської служби), відповідний підзаконний документ відсутній.

Перевірка закупівлі здійснюється у випадку, якщо внаслідок моніторингу виявлено порушення, які матимуть негативний вплив для бюджетів, і висновок за результатами моніторингу не оскаржено до суду, або якщо виявлено порушення щодо невідповідності опублікованих в електронній системі закупівель умов договору про закупівлю від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону, переможця процедури закупівлі або ціни пропозиції учасника у разі застосування переговорної процедури. На відміну від моніторингу, який здійснюється за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю, перевірка закупівлі 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.

Окрім цього, контроль за дотриманням замовниками законодавства у сфері закупівель відбувається в межах державного фінансового аудиту та інспектувань.

До повноважень Державної казначейської служби України, відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215, належить здійснення, в межах, передбачених законодавством, контролю за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель в частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів [119]. Це положення знаходить своє відображення і в Законі України «Про публічні закупівлі», відповідно до ч. 2 ст. 7 якого Державна казначейська служба України до здійснення оплати за договором про закупівлю перевіряє наявність договору про закупівлю, річного плану закупівель та звіту про результати проведення процедури закупівлі, які підтверджують проведення процедури закупівлі, за результатами якої укладено договір про закупівлю [127].

Механізм реалізації контрольної функції Державної казначейської служби України проявляється передусім через вжиття даним органом заходів щодо недопущення платежів з рахунка замовника за договором про закупівлю у випадках наявності обставин, що свідчать про неможливість проведення процедури закупівлі, до яких належать:

- відсутність або невідповідність встановленим законодавством вимогам необхідних документів;
- відміна процедури закупівлі;
- набрання законної сили рішенням суду про визнання результатів процедури закупівлі недійсними;
- призупинення процедури закупівлі;
- наявність відповідного рішення органу оскарження [127].

Антимонопольний комітет України, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [110]. У сфері публічних закупівель його основним завданням є здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції. На виконання цього завдання, в процедурах закупівлі Антимонопольний комітет України виступає як орган оскарження.

Законом України «Про публічні закупівлі» встановлено порядок оскарження процедур закупівлі. Після отримання висновків щодо скарги За результатом скарги Антимонопольний комітет України в особі постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель приймає рішення про підтвердження чи заперечення наявності порушень процесу закупівлі (зокрема, порядку оприлюднення або замовчування інформації про закупівлі) і про вжиття необхідних заходів, що повинні вживатися для їх усунення. Це рішення містить такі вимоги: (а) зобов'язати замовника повністю або частково відмовитися від своїх рішень, надати потрібні

документи, роз'яснення, ліквідувати будь-які дискримінаційні умови (зокрема, зазначені в технічній специфікації як складника тендерної документації); (б) привести останню документацію у відповідність із законодавчими нормами; (в) якщо порушені дії виправити неможливо, скасувати процедуру публічної закупівлі [127].

Таким чином, Антимонопольний комітет України як орган оскарження відіграє суттєву роль у контролі за дотриманням конкурентного середовища у сфері публічних закупівель.

Рахункова палата від імені парламенту України контролює надходженням фінансів до Держбюджету та їх цільове використання. Палата у межах своїх повноважень здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності у проведенні закупівель за рахунок фінансів Держбюджету.

На неї також покладено обов'язок проведення: (а) державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо публічних закупівель за рахунок фінансів Держбюджету на всіх стадіях таких закупівель; (б) перевіряти законність та ефективності проведення закупівель, (в) дотримуватися при цьому всіх необхідних процедур, (г) оцінювати своєчасність одержання товарів, послуг та здійснення запланованих робіт, (д) аналізувати стан прозорості й додержання визначених принципів проведення таких закупівель [128].

Окрім цього, Рахункова палата здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, який готується Уповноваженим органом.

Окремо слід зупинитися на громадському контролі у сфері публічних закупівель. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про публічні закупівлі», він здійснюється через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню, до аналізу та моніторингу

інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель [127]. Слід звернути увагу, що суб'єкти громадського контролю, до яких, виходячи із положень законодавства, можна віднести громадян, громадські організації та їх спілки, не є суб'єктами адміністративно-правових повноважень. Разом з цим, функціонування системи громадського контролю сприяє здійсненню державного контролю у сфері закупівель. Так, Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає, що інформація, отримана від громадських об'єднань, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель, є однією із підстав для проведення моніторингу закупівлі.

Підсумовуючи, слід відзначити, що система державного контролю у сфері публічних закупівель на сьогодні відзначається достатньо чітким розмежуванням контрольних функцій між уповноваженими суб'єктами. Уповноважений орган (МЕРТ) здійснює контроль в рамках реалізації державної політики, а також у сфері забезпечення функціонування електронної системи закупівель. Важливим кроком стало передання у 2015 році функцій моніторингу закупівель від Уповноваженого органу до Державної аудиторської служби України, що позбавило перший орган невластивих йому функцій фінансового контролю. Останній орган, у свою чергу, визначено як орган, що здійснює державний фінансовий контроль за додержанням законодавства про закупівлі. Іншим ключовим органом контролю в даній сфері слід визнати Антимонопольний комітет України, на який покладено контроль за дотриманням конкурентного середовища у сфері публічних закупівель та роль органу оскарження в процедурах закупівлі. Окремі контрольні функції в межах своєї компетенції виконують також Державна казначейська служба України та Рахункова палата.

Важливим є також законодавче закріплення процедур реалізації результатів громадського контролю. Таким чином, можна вести мову про формування достатньо ефективної системи контрольних органів із контрольними функціями, що чітко розмежовані відповідно до їх сфер компетенції.

Разом з цим, слід звернути увагу на необхідності подальшого удосконалення нормативно-правового забезпечення державного контролю у сфері електронних публічних закупівель, що пов'язано передусім із швидким запровадженням нових форм та методів у цій галузі. Так, доцільним видається законодавче закріплення статусу та повноважень адміністратора електронної системи закупівель як суб'єкта, на якого покладено суттєві завдання із забезпечення функціонування електронної системи закупівель. Необхідним є також нормативно-правове забезпечення окремих аспектів здійснення фінансового контролю у сфері електронних публічних закупівель, передусім – здійснення моніторингу закупівель та методики визначення, переліку та порядку застосування автоматичних індикаторів ризиків [105].

Далі зазначимо, що сучасні інформаційно–комунікативні технології зробили країни більш відкритими для співпраці, а залучення глобальних інформаційних систем практично дозволяє без урахування державних кордонів організувати широку індустрію послуг, у тому числі й проведення процедури публічних закупівель.

Для багатьох держав, у тому числі і для України, створюється реальна можливість поступово досягти високого рівня сучасних можливостей інформаційного суспільства з огляду на інформатизацію Європи. Як слушно зазначає Р. В. Шаповал, для органів державної влади й органів місцевого самоврядування участь в інформаційних правовідносинах є їх прямим юридичним обов'язком, оскільки вона є головним засобом практичної реалізації компетенції – звідси і правоздатності [47, с. 58]. Поняття інформаційних правовідносин розглядалися в роботах І.В. Арістової, К.І. Белякова, В.С. Цимбалюка, М.В. Фігель та ін. Аналіз наукових

напрацювань вчених характеризує інформаційні правовідносини як урегульовані нормами інформаційного права суспільні відносини, учасники яких виступають носіями юридичних прав і обов'язків, які регулюють приписи щодо створення, розподілу та використання інформації, які містяться в цих нормах [12; 164].

Досліджуючи питання контрольних повноважень суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель, варто зазначити, що відповідно до статті 9 Закону України «Про публічні закупівлі» громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель [127].

Без контролювання процесу торгів правоохоронними органами провести чесні і прозорі закупівлі неможливо, у цій процедурі він є необхідним елементом. Зараз цей контроль впорядковується 35 нормативно-правовими актами, зокрема – Політикою щодо регулювання відносин з укладання контрактів. Цей документ містить вимоги до цієї процедури. Головне в цій Політиці у процесі підписання таких контрактів – це конкуренція, якою може не додержуватися це правило, якщо вид робіт не дозволяє їх розголошувати, адже це може зашкодити інтересам держави. Також цим нормативним актом встановлено вимоги до проведення держконтролю при виконанні будь-яких процедур, зокрема, адміністративного й фінансового контролю.

Поряд із цим, замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до

здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян» й «Про інформацію».

Сучасні питання удосконалення контрольних функцій суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель виявили необхідність визначити класифікацію їх видів. Спираючись на застосування системного підходу як методологічної бази дослідження, пропонуємо класифікувати основні види контролю, які визначають специфіку аналізу контрольних функцій при закупівлі. Така класифікація дає можливість замовнику визначити вектор спрямування аналітичної роботи, бути проінформованим про наявність контрольних функцій при закупівлі необхідних товарів, робіт та послуг, приймати оптимальні рішення.

1. За суб'єктами здійснення: зовнішній, внутрішній;
2. За аспектами: економічний (доцільність закупівлі), фінансовий (визначення вартісних параметрів закупівлі), функціонально-вартісний, соціальний (ступінь задоволення потреб кінцевих споживачів);
3. За характером прийнятих рішень: попередній, оперативний, поточний, підсумковий, перспективний;
4. За змістом: комплексний (аналізуються всі закупівлі установи), тематичний (аналізуються окремі процедури);
5. За цілями і задачами: аналіз виконання плану закупівель; визначення базисних показників; оцінка потенційного постачальника; підготовка інформації для прийняття управлінських рішень, у частині укладання та умов договору;
6. За організаційною формою: централізований та децентралізований;
7. За періодичністю і повторюваністю: щорічний (аналіз виконання річного плану закупівель), разовий (після кожної здійсненої та не здійсненої закупівлі).

Розгляд звернень стосовно функціонування системи публічних закупівель що надходять до Кабінету Міністрів здійснюється відповідно до

вимог Регламенту Кабінету Міністрів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 [108], а розгляд скарг фізичних чи юридичних осіб з метою захисту їх прав та охоронюваних законом інтересів з приводу рішення, дії чи бездіяльності замовника, що суперечать законодавству у сфері публічних закупівель і внаслідок яких порушено право чи законні інтереси такої особи здійснюється органом оскарження (Антимонопольний комітет) у порядку визначеному статтею 18 Закону України «Про публічні закупівлі».

Рішення уповноваженого органу може бути оскаржене суб'єктом, замовником у судовому порядку протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель. Відповідно до статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» Уповноважений орган з питань публічних закупівель надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель. надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель здійснюється на Інформаційному ресурсі Уповноваженого органу.

На наше переконання, відносини України з ЄС щодо публічних закупівель мають неабияке значення, а тому їх варто вивчати представниками адміністративно-правової доктрини. Адже гармонізації Норми права мають бути узгодженими вітчизняним адміністративним законодавством, з провідними основами права ЄС, оскільки з цією організацією, повторимось, співробітничать переважна більшість країн Центральної і Східної Європи, 15 із яких сформували спільний ринок з вільним рухом товарів, послуг, фінансових і людських ресурсів [86].

Варто звернутися до досвіду Польщі, де (власне, як і в Україні), функції контролю щодо таких закупівель покладено на низку державних органів. Передусім, це Агентство державних замовлень, яке функціонує ще з 1995 року і є окремим центральним органом виконавчої влади (до речі, координується Міністерством економіки України). Доволі широкі повноваження має Вища палата контролю Польщі (її аналогом є Рахункова

палата України), яка контролює процес витрати фінансів бюджетів – державного й місцевих, а також використання держмайна.

До основних органів, здійснюючих нагляд і контроль, належить Апеляційна палата оскаржень (орган оскарження), завданням якої є досудове вивчення претензій учасників процесів закупівель щодо їх організації замовниками. Відомство захисту конкуренції та прав споживачів теж треба віднести до цих державних органів. Воно здійснює виявлення й вивчення наявності змов. Подібні завдання в Україні покладено на Антимонопольний комітет.

У Міністерстві фінансів Польщі існує апарат Уповноважених осіб з контролю за використанням державних коштів, зокрема, й витрат на публічні закупівлі. Представники цього органу вивчають скарги на порушення при використанні фінансів і притягають до відповідальності конкретних посадовців за недотримання законодавства.

Станом на сьогодні в цій країні нараховується 70 таких уповноважених. До того ж, функціонують 16 (за числом воєводств) регіональних комісій, завданням яких є розгляд апеляцій.

Проводиться окремий контроль за закупівлями, які фінансувалися повністю або частково коштами ЄС. Цей контроль покладено на спецдепартамент Агентства публічних замовлень.

Існують також відмінності у правах контролюючих органів, які накладають санкцій (в тому числі й фінансові) за недотримання вимог законодавства в царині публічних закупівель. Так, орган оперативного контролю Польщі (вже згадуване нами, Агентство публічних замовлень) на відміну від практики України, не складає протоколів про накладення фінансових покарань. Право визначати міру відповідальності цих органів і конкретних осіб за правопорушення в цій галузі мають лише спеціальні (окремі).

У Польщі зовсім нема такого поняття як «моніторинг» (як його тлумачить українська системи закупівель: це оперативна перевірка

відповідності дотримання законодавства). У той же час саме законодавчо врегульовані функції (законодавчо врегульовані) виконує Агентство. Зазначене допомагає замовникам ліквідувати можливі правопорушення ще на початку здійснення процедур і берегти час для проведення нової процедури закупівель. В цьому Агентстві Польщі працюють 130 осіб, воно налічує 7 департаментів (зокрема, департамент юридичний, 2 контрольних, департамент інформації освіти й аналізу, апеляційний, організаційно-фінансовий офіс, департамент внутрішнього аудиту). Департаменти контролю працюють за двома напрямками витрачання фінансів – коштів з держбюджету контролює (21 особа) й коштів ЄС, контролює також (21 особа). Ці обидва департаменти мають право перевіряти дотримання польського законодавства у процесі закупівель, здійснюваних замовниками.

Штат Державної аудиторської служби України (з урахуванням регіональних підрозділів) налічує 3000 працівників. Звичайно, не на всіх цих фахівців покладено провадити тільки контроль державних закупівель.

У той же час з огляду на можливість задіяння електронної системи обміну інформації вбачається, що такої чисельності працівників вельми достатньо для ефективного функціонування системи моніторингу закупівель, якщо ці спеціалісти мають відповідний професійний рівень і якщо ця Служба може збалансовано перерозподіляти кадрові ресурси з метою покращання діяльності певних підрозділів, зокрема тих, функції яких охоплюють контроль, моніторинг та аудит публічних закупівель.

Прискіпливе вивчення головного форуму з контролю закупівель засвідчило, що між державами – членами ЄС існують доволі великі розбіжності в питаннях інституційного устрою національних систем контролю і правового захисту. Процесуальне законодавство цих країн (в тому числі щодо адміністративного судоустрою) регламентується національними процесуальними кодексами (зокрема, щодо адміністративного суду), а процесуальне законодавство стосовно

спеціалізованих органів контролю в досліджуваній царині – законом про державні закупівлі або спеціалізованим процесуальним кодексом [186].

Державний контроль щодо змов у сфері закупівель здійснюється згідно із Законом України «Про захист економічної конкуренції», згідно з яким антиконкурентними узгодженими діями є узгоджені дії, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції. Антиконкурентними узгодженими діями, зокрема, визнаються узгоджені дії, які стосуються спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів; Згідно зі статистичними даними, у 2016 році до Головного офісу АМКУ була подана велика кількість звернень (загалом 410), за результатом розгляду яких на компанії були накладені штрафи у розмірі 297,175 млн грн.

Таким чином, кількість скарг, поданих у першому кварталі 2017 року, перевищила кількість скарг за аналогічний період попереднього року. У якості прикладу наведемо кілька випадків змови: затягування розгляду справ у судах; ліквідація, реорганізація, банкрутство відповідачів, щодо яких провадиться розслідування або прийняте рішення про накладення штрафу; продаж активів підприємств, щодо яких прийняті рішення про накладення штрафів; ненадання інформації державними органами та окремою групою юридичних і фізичних осіб (попри те, що згідно з чинним законодавством АМКУ має право вимагати надання будь-якої інформації, незалежно від способу доступу до неї. Водночас, згідно із законодавством державні органи не несуть відповідальності за ненадання інформації).

На прикладі, розглянемо фабулу справи: дві фірми подавали скарги в АМКУ з вимогою повернути їх у торги через неправомірне відхилення й виключити двох учасників, допущених до торгів через проблеми з їхніми власними документами, які замовник вирішив не помітити. За це скаржники заплатили по 5 тисяч грн. державі за цю опцію, але колегія не розглядала їх претензії по суті, бо вони занадто пізно подали свої скарги. У результаті

цього неправомірні дії замовника офіційно залишились недослідженими і не спростованими [44].

Згідно ст. 18 закону «Про публічні закупівлі» скарга на неправомірне відхилення торгів має подаватись не довше як через п'ять робочих днів з дати оприлюднення протоколу розгляду пропозицій з відхиленням учасника. Варто зазначити, що аналіз подібних ситуацій, дозволяє зробити висновок, що існуюча система не дає можливості учаснику оскаржити своє відхилення у визначений законом термін, але дозволяє замовнику маніпулювати цією функцією, позбавляючись зайвих.

Отже, досліджено, що проблемними у діяльності органів при здійсненні нагляду і контролю у сфері публічних закупівель та протидії посадовим зловживанням, корупційним діянням є :

1) відсутність чіткого правового механізму взаємодії правоохоронних та контролюючих органів у протидії правопорушенням при здійсненні закупівель.

2) повторюваність функцій правоохоронними органами у зв'язку з відсутністю системності в їх діяльності при проведенні нагляду та контролю у сфері закупівель (кримінальні справи за одними і тими ж видами злочинів можуть порушуватися як органами внутрішніх справ та органами СБУ, так і органами прокуратури);

3) недостатня кількість висококваліфікованих співробітників з практичним досвідом роботи у сфері закупівель, що у тому числі пов'язано із суттєвими змінами у законодавстві у цій сфері;

4) не визначеність механізму моніторингу закупівель, що може призводити до необґрунтованого впливу на рішення замовників.

Сьогодні органами Державної аудиторської служби України розробляються рекомендації замовникам щодо усунення можливих порушень при здійсненні ними процедур закупівель за результатами аналізу оприлюднених в електронній системі документів замовника, тому через відсутність врегульованого порядку моніторингу, сприйняття замовниками

рекомендацій як рішення спонукання до дії може вважатися прямим втручанням у процедури закупівлі.

Враховуючи вищевикладене, очевидним є те, що наразі існує законодавча неврегульованість за фактом покладення на Державну аудиторську службу контрольних та моніторингових обов'язків за відсутності відповідного законодавства та браку людських і технічних ресурсів для виконання таких обов'язків. У цьому контексті є гостра необхідність термінового прийняття проекту Закону про моніторинг публічних закупівель та важливість подальшої конструктивної співпраці між державним і громадським контролем та внесення відповідних змін до КУпАП. Немаловажним є також питання кадрового забезпечення здійснення функцій контролю, в тому числі інформаційного моніторингу.

Підкреслимо, що в Україні немає інституту Уповноважених осіб, на яких покладалося б завдання провадити контроль в інформаційній сфері публічних закупівель і які встановлювали б міру відповідальності за недотримання процедури їх здійснення або порушення фінансової дисципліни.

Доцільно внести зміни й доповнення до Закону України «Про публічні закупівлі» й до КУпАП, які полягають у наступному: (а) замовникові надати право оспорювати результати контрольної перевірки в певний період; (б) установити відповідальність за неподання інформації органами влади й відповідальність за ненадання інформації фізичними особами; (в) впорядкувати процедуру відео- й аудіо фіксацію незаконних дій посадовців об'єкта перевірки, спрямованих на перешкоду здійснення перевірки і домогтися обов'язковості такої фіксації. У процесі здійснення закупівель слід враховувати досвід держав ЄС, оскільки в Україні закупівельна процедура відбувається в електронному режимі, значить і вся процедура моніторингу повинна реалізуватися якомога прозоріше і зручніше через наявну систему електронних закупівель [103].

2.3. Розгляд судами справ про публічні закупівлі: інформаційно-процесуальні аспекти

За нинішнього стану законодавства України складним і дискусійним є питання судової практики у справах укладання та виконання договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, зокрема питання визначення юридичної природи таких договорів, суб'єктного складу, дійсності договорів, укладених державними замовниками поза обсягом наданих на їх вчинення повноважень, тощо.

До вчених, які присвятили свої праці визначенню окремих аспектів юридичної природи договорів, укладених у межах виконання державного замовлення, належать, зокрема, О. Дзера, В. Кісель, В. Луць, О. Подцерковний, В. Щербина та ін. Однак актуальним є подальше проведення досліджень у цій сфері, зумовлених фактом постійної динаміки законодавства, яке регулює процес державної закупівлі, а також з огляду на традиційно активну судову практику, що супроводжує цей процес.

Наразі, метою дослідження в даному підрозділі є розгляд практики суду щодо особливостей розгляду справ про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти в умовах впровадження законодавства «Про публічні закупівлі» та внесення пропозицій щодо вдосконалення деяких положень законодавства із цього питання.

Виходячи з того, що обсяги публічних закупівель, які здійснюються через електронну систему, невпинно зростають, і для учасників таких процедур все більш актуальним стає питання оскарження результатів тендерів. Тому, процедури оскарження публічних закупівель визначені Законом «Про публічні закупівлі» [127], який набув чинності 19.02.2016 р. і був введений у дію з 01.08 цього ж року для всіх замовників, а також Господарським процесуальним кодексом України та Кодексом адміністративного судочинства України. Органом оскарження у процесі публічних закупівель є Антимонопольний комітет України (АМКУ). Він

утворює постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – *колегія*) з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі. Рішення цієї колегії приймаються від імені Антимонопольного комітету України.

Явним досягненням нового Закону є: (а) зменшення строків вивчення скарги АМКУ (як органом оскарження) – з 30 до 15 робочих днів; (б) можливість замовника й суб'єкта оскарження брати участь у розгляді справи в онлайн-режимі; (в) зміна вихідної точки відліку подальшого строку оскарження рішення АМКУ в суді (а саме, 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі). Попереднім Законом, 30-денний строк відраховувався з дня, коли особа отримала повідомлення про прийняття того чи іншого рішення. А це нерідко свідчило про нерівні умови суб'єктів, які не були безпосередніми учасниками процесу оскарження в АМКУ, але права яких стосувалися прийнятим його рішенням.

Приміром, якщо АМКУ скасовувалися результати торгів, їх переможець дізнавався про це лише із сайту АМКУ, який містив лише резолютивну частину рішення. Повний текст останнього аж за тиждень, що істотно обмежувало термін його оскарження. А новим Законом закріплено чітку відправну точку відліку оскарження – з дня появи рішення в електронній системі закупівель. Ідеться саме про оприлюднення повністю рішення, що надає однакових можливостей для підготовки позову для всіх заінтересованих сторін. У новому Законі залишилися, правда, деякі недоліки, хоча й суттєві. Так термін на укладення договору призупиняється на час розгляду скарги в АМКУ, але не зупиняється на період оскарження рішення АМКУ в суді. Саме в цьому полягають нікчемності такого правочину, якщо його укладено після судового оскарження, через порушення термінів цієї процедури, які й так були зменшені до 20 днів від дня прийняття рішення про намір домовитися про закупівлю. Існують неточності щодо прийняття органом оскарження рішення про припинення

вивчення скарги ще до того, як ним остання була отримана. Цей Закон (до речі, як і попередній не врегулював права учасників - процедури оскарження, можливість оскаржити в судовому порядку рішення Постійно діючої адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних (державних) закупівель (Колегія АМКУ). Новим Законом України «Про публічні закупівлі» передбачено, але критичне вивчення практики показує, що суб'єкти оскарження цією можливістю користуються, на жаль не часто.

За інформацією постійно діючої адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель 14 серпня 2017 року розглянуто 53 пункти порядку денного, в якому прийнято 49 рішень, з них: прийнято до розгляду – 19 скарг; залишено без розгляду – 10 скарг; відмовлено у задоволенні – 7 скарг; задоволено частково/повністю (встановлено порушень) – 12 скарг; припинено розгляд – 1 скарги; перенесено розгляд – 4 скарг для отримання додаткової інформації [95].

Підсумки розгляду Колегією скарг учасників державних закупівель АМКУ у звіті за 2017 р. показали основні правопорушення, допущені замовниками процедур розглядуваних нами публічних закупівель. З точки зору, АМКУ, ними є:

(1) фіксація в тендерній документації вимог, які може виконати лише один конкретний учасник, іншими словами - виробник або постачальник. Іншими словами ця так бі мовити, документація прописана під одну особу; (2) невідповідність тендерних пропозицій, які були допущені до аукціону й визнані економічно вигідними; (3) дискримінаційність підходу вивчення й оцінювання тендерних пропозицій учасників закупівель, а саме: (а) пропозиції одних не допускаються до аукціону як невідповідаючі умовам тендерної документації, (б) пропозиції (які також, хоча вони теж є такими, навпаки не відхиляються й

допускаються до участі в аукціоні, а їх автори визнаються переможцями торгів.

У 2016 р. публічних і державних (сектор безпеки, оборони, енергетики) закупівель проведено на 26% більше порівняно з 2015 р. (інформація АМКУ й засідань колегій). Скарг же стосовно здійснення таких закупівель отримано на 129% більше, а рішень винесено на 92% більше, порівняно з роком раніше.

Варто зазначити, що повноваження й функції відповідної колегії діють лише в межах вивчення тієї чи іншої скарг й абсолютно не поширюються на хід тендера. Визначати переможця останнього АМКУ не має права, оскільки цю функцію виконує виключно замовник закупівлі. У межах процедури оскарження АМКУ має право: (а) зобов'язати останнього внести зміни чи доповнення до тендерної документації; (б) відмінити рішення про встановлення переможця; (в) скасувати (частково або повністю) рішення, прийняті під час закупівлі; (г) усунути допущені замовником порушення при проведенні закупівлі, або взагалі скасувати її, якщо їх неможливо усунути. Зазначимо, що Колегія діє в рамках матеріалів і отриманих за скаргою даних, що стосуються відповідної процедури закупівлі. Колегія не є контролюючим органом щодо таких закупівель у цілому, на неї покладено обов'язок провадити нагляд за вказаними процедурами.

Розглянемо саму процедуру оскарження. Скарга до АМКУ направляється суб'єктом останнього в електронній формі через електронну систему закупівель. Зразу ж після розміщення вона автоматично попадає в реєстр скарг. У разі прийняття скарги до розгляду ця система автоматично призупиняє початок електронного аукціону й не оприлюднює договору про закупівлю і звіту про наслідки її проведення. Укладення правочину про закупівлю під час оскарження в будь-якому разі неприпустимо.

Внесена до реєстру скарга разом з документами, що її супроводжують і її реєстраційна картка автоматично надсилаються АМКУ й замовнику.

Термін вивчення скарги цим органом оскарження - 15 робочих днів з дати її отримання. Рішення цього органу набуває сили з дня його винесення і є обов'язковим для його виконання замовниками й особами, яких воно стосується. Воно може бути ними оскаржено в судовому порядку протягом 30 днів з дня появи в електронній системі.

Станом на сьогодні в наявності доволі неоднозначна, можна сказати навіть суперечлива практика стосовно підсудності справ про оскарження наслідків публічних закупівель. Такі справи розглядаються як адміністративним, так і господарським судом, що залежить від складу сторін, предмета позову і предмета оскарження. Скаржники часто намагаються спрямувати розгляд скарг до системи господарських судів з метою одержання процесуальних заходів забезпечення позовної заяви. Скарги стосовно вже укладених правочинів про закупівлі розглядаються відразу в судовому порядку без звернення до АМКУ.

Як зауважує АМКУ, у деяких скаргах їх автори не погоджуючись з рішеннями Комітету, оскаржують останні у судовому порядку (число таких скарг становить 5% від загальної числа). Вивчення судової практики оскарження процедур публічних закупівель показує: (1) загальне число судових справ з оскарження процесів закупівель є відносно невеликим; (2) найчастіше замовники й учасники-переможці оскаржують рішення Комітету про ліквідацію результатів закупівлі; (3) нерідко суди відмовляють у задоволенні позовів через процесуальні підстави, навіть не вникаючи у сутність спору (пропущені строки подання скарги, подання позову не до того суду та ін.).

Позивач, звертаючись до суду про оскарження процедури закупівлі повинен пам'ятати: (1) передбачені строки на оскарження таких процедур не поновлюються; (2) якщо законом встановлено попереднє оскарження результатів закупівель до АМКУ, не слід ігнорувати цього й відразу звертатися до суду; (3) упевненість у тому, що суд зупинить процедуру закупівлі у зв'язку з поданням позову, доволі хитка; (4) до розгляду справи

в суді можуть залучатися експерти; (5) скаржникові при підготовці свого позову необхідно брати до уваги правила, встановлені процесуальним законодавством [109].

Приміром, розглянемо практику розгляду справи про визнання недійсним рішення Комітету з конкурсних торгів, а також договору про закупівлю. З урахуванням державних інтересів прокурор може звернутися до суду навіть за відсутності органу, уповноваженого виконувати покладені на нього державою функції у спірних правовідносинах, як і за браком у цього органу повноважень для звернення до господарського суду. Цей представник влади вбачає порушення державних інтересів у тому, що замовником при здійсненні під час проведення закупівлі товарів за бюджетні фінанси не були дотримані норми чинного законодавства, а також порушені принципи максимальної ефективності й економії, що й викликало протиправне й надмірне використання фінансів місцевого бюджету і стало неможливим їх раціональне й ефективне витрачання. Однак Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (як органом, уповноваженим державою здійснювати повноваження у спірних правовідносинах) так і до нині не вжито ніяких заходів для оскарження наслідків таких дій у суді. Отже, в наявності: (а) порушення процедури закупівлі, коли переможець тендеру зареєстрований як фізична особа-підприємець, причому вже після укладення договорів щодо оренди транспортного засобу і приміщення, що служать підтвердженням його кваліфікаційної відповідності. А це не дозволило укладання ним указаних правочинів саме як фізичною особою - підприємцем і саме для провадження ним господарської діяльності; (б) відсутність актів приймання-передачі приміщення й автомобіля переможцеві тендеру, тобто немає доказів, що він ними користувався; (в) ненадання даних, що працівники мають відповідну кваліфікацію, фізичної особи - підприємця при наданні тендерної пропозиції; (г) ненадання в порушення норм законодавства інформації (в довільній формі) для

підтвердження відсутності підстав, визначених пунктами 4 і 5 ч. 1 ст. 17 згаданого Закону. Отже, наведемо далі правові позиції суду:

1) Суд установив факт порушення замовником торгів вимог щодо оцінювання конкурсних пропозицій учасників цього процесу. Існують підстави щодо визнання судом недійсним винесене Комітетом з конкурсних торгів рішення, оформленого протоколом стосовно оцінювання пропозицій учасників конкурсу.

2) Договір купівлі-продажу не відповідає нормам Закону України «Про публічні закупівлі», оскільки він укладається із суттєвим недотриманням установленної процедури, як і не відповідає інтересам держави й суспільства, адже його укладення фактично призвело до втрати бюджетних фінансів. Ось чому він визнається недійсовим.

3) Договір вважається нікчемним з моменту його укладення через недотримання норм Закону України «Про публічні закупівлі» в якому йдеться про здійснення процесу державної закупівлі товарів, за результатами якого й було укладено. У зв'язку із цим вирішення питання про згоду між сторонами цього правочину стосовно його розірвання (шляхом укладення додаткової угоди від 9 лютого 2017 р.) не має суттєвого значення, адже договір купівлі-продажу визнано судом недієвим з 12 січня 2017 р. (а не розірваним з 9 лютого 2017 р.) і з цього часу не впливає на правові результати для сторін.

Далі наведемо позицію суду у справі про визнання недійсними результатів відкритих торгів. Так, чинним законодавством України не передбачено обмежень щодо встановлення Замовниками строків поставки товарів при їх закупівлі. Тому умова щодо постачання товару протягом 3 (трьох) робочих днів з моменту одержання письмової заявки або заявки в іншій формі не є дискримінаційною та не обмежує коло учасників закупівлі.

Вимоги про визнання недійсними договорів, укладених з переможцями торгів, є необґрунтованими, якщо судом відмовлено у визнанні недійсними результатів торгів на закупівлю, а вимоги в частині

визнання недійсними вказаних договорів є похідними. Згідно з п. 2 роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. №02-5/35 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів» підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. Обов'язковою умовою визнання акта недійсним є також порушення у зв'язку з прийняттям відповідного акта прав та охоронюваних законом інтересів підприємства чи організації, а пункт документації конкурсних торгів, у якому зазначено: «Цим підписом ___ безумовно і беззастережно засвідчую свою згоду з усіма положеннями Документації (у тому числі щодо відповідності їх чинному законодавству та безумовно погоджується на виконання всіх вимог, передбачених Документацією)», не є порушенням прав учасника закупівлі.

Спираючись на викладене, можемо підсумувати, що предметом позовних вимог виступають вимоги: (1) про визнання недійсним рішення замовника, оформлене протоколом № 14 від 5 лютого 2016 р. на засіданні Комітету з конкурсних торгів щодо перевірки відповідності пропозицій конкурсних торгів, поданих на I етап попередньої кваліфікації по закупівлі рибної, свіжої, охолодженої чи замороженої продукції умовам кваліфікаційної документації; (2) про зобов'язання замовника прийняти рішення про відповідність кваліфікаційної пропозиції позивача, поданої на I етап попередньої кваліфікації по закупівлі рибної, свіжої, охолодженої чи замороженої продукції умовам кваліфікаційної документації й запросити позивача до II етапу торгів із закупівлі рибної, свіжої, охолодженої чи замороженої продукції. Заходи забезпечення позову спрямовані на заборону відповідачеві (замовникові) вчиняти дії пов'язані: (а) зі здійсненням процедури оприлюднення пропозицій конкурсних торгів, що стосуються закупівлі; (б) з оцінюванням пропозицій і визначенням переможця цих; (в) зі здійсненням згоди пропозиції цих торгів щодо закупівлі; (г) з укладенням

договору про закупівлю з учасником, пропозицію якого щодо закупівлі було погоджено на цих торгах.

Взявши до уваги предмет позову і процедуру здійснення торгів щодо закупівлі, місцевий господарський суд зробив висновок що заходи із забезпечення позову стосовно заборони відповідачеві вчиняти дії, пов'язані: (а) зі здійсненням процедури отримання рекомендацій проведення торгів щодо закупівлі, (б) з оцінюванням цих рекомендацій і назвою переможця цих торгів – відповідають заявленим позивачем вимогам, як спосіб їх забезпечення, що не суперечить приписам ст. 67 Господарського процесуального кодексу України.

Названі недоліки складених протоколів про адміністративні правопорушення, оформлених матеріалів справи, яких припустились уповноважені особи, свідчать про часті випадки недодержання ними процесуальних норм, що стосуються підстав, коли провадження по справі про адміністративне правопорушення не може мати місця, а якщо справа вже розглядається, порушення повинно бути закритим. Так, під час складання протоколів не завжди фіксувався на час скоєння правопорушення, як і норми п. 7 ст. 247 КУпАП. У багатьох перевірених справах не додержані вимоги КУпАП, що стосуються повного і конкретного опису правопорушення, чіткості формулювань обвинувачення, що мають відповідати спеціальним нормам, яких недотрималась особа. У процесі вирішення питань, Що стосуються пов'язаних складання зазначеного протоколу, уповноважені на це особи іноді навіть не оцінювали дій суб'єкта щодо відчуття своєї вини стосовно скоєного. Результатом такої, можна сказати, недбалості суд нерідко закриває провадження по справі через те, що не знаходив складу правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП.

Укажемо ще на один момент. У більшості перевірених протоколів, повторимось, немає чіткого обвинувачення. А цей факт не дозволяє особі захищати своє право, а при вивченні її справи суду доволі складно правильно з'ясувати, чи є в діях цього суб'єкта склад правопорушення.

Особи, уповноважені складати такі протоколи, нерідко не додержуються законодавчих норм стосовно обов'язковості роз'яснення особам, які притягаються до адміністративної відповідальності, їх процесуальних прав і надання їм копії цього важливого для них документа.

У процесі вивчення справ про адміністративні правопорушення місцеві суди теж іноді не дотримуються як процесуальних норм, так і матеріального права. Приміром, іноді суб'єкти, які притягуються до відповідальності, не отримують повідомлення суду про час і місце розгляду справи. Бувають випадки, коли слухання провадиться за відсутності цих осіб і навіть без пояснення, чому їх не сповістили про час і місце слухання їх справи.

Нерідко суди не з'ясовують обставин, потрібних для повноти й об'єктивності вирішення справи. Чимало справ були розглянуті з недотриманням законодавства, оскільки отримані ними склалися без урахування термінів, за межами строків, що вказані у ст. 38 КУпАП. Інакше кажучи, провадження по таких справах було розпочиналися з порушенням певних вимог, тобто й суди повинні були їх закрити відразу не розпочинаючи їх розгляд по суті обвинувачення [54].

З огляду на складність і значний обсяг подібних правопорушень, а також на відмову з боку суб'єкта від своєї вини, судді часто не дуже детально оцінюють кожен дію особи й недотримання нею норм законодавства, що впорядковують державні закупівлі, користуючись при цьому у винесених своїх рішеннях черговою фразою «провина особи, яка притягається до адміністративної відповідальності доведена (або недоведена)». До того ж суд не оцінює на достовірність, допустимість, достатність доказів, а хибність доводів адвокатів не заперечуються або ж не беруться до уваги без відповідної мотивації.

Нерідко суди не виконують положень закону про потребу надавати особам, які притягалися до відповідальності копії судових рішень.

Спираючись на висловлене, наголосимо, що названі нами недоліки в розглядуваних справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 164-14 КпАП, свідчать про явне недодержання норм законодавства, що звичайно не слід допускати ні при складанні протоколів про такі порушення, ні в процесі здійснення правосуддя [8].

Наведене зумовлене специфікою тих чи інших справ, для вивчення яких потрібні особливі знання щодо державних закупівель. Ось саме тому чимало справ про останні аналізується АМКУ – як органом зі спеціальним статусом. Мета його діяльності - захист конкуренції, взагалі й у царині зазначених закупівель, зокрема. Переважно суди погоджуються з висновком Колегії АМКУ, чим підтверджується те, що механізм розгляду справ про державні закупівлі – це важливий інструмент захисту інтересів суб'єктів, права яких порушено при здійсненні процесу державної закупівлі, а також те, що в АМКУ створено відповідну структуру, яка вміло вирішує функції, доручені їй законодавством.

Поряд із цим, зазначені статті Бюджетного кодексу, містять положення про те, що захищеними видатками Державного бюджету України визначаються видатки загального фонду на: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансферти населенню; поточні трансферти місцевим бюджетам; підготовку кадрів вищими навчальними закладами I - IV рівнів акредитації; забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації; фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки [18].

Отже, вважаємо за доречне внести зміни до ч. 7-9 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі», у частині де зазначено, що «у випадку прийняття скарги до розгляду електронна система закупівель автоматично призупиняє початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про

закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі...» та викласти її у редакції, з вказівкою про недопущення призупинення початку електронного аукціону при процедурі оскарження, за умови обґрунтування замовником необхідності негайного здійснення закупівлі (не лише для здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони, та ін. важливі сфери).

Поряд із цим, як наслідок, потребують змін положення КУпАП у частині розгляду справ про публічні закупівлі, Кодекс адміністративного судочинства, зокрема п. 11 ст. 19, у якому зазначено, що він містить норми, у яких зазначено, що у спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю та ЗУ «Про Антимонопольний комітет України».

Стаття 7. закріплює повноваження Антимонопольного комітету України у сфері здійснення публічних закупівель, він відповідно до п. 3) має право розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість; 4) перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції та під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

5) при розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених

законом випадках вимагати від учасників інформацію, в тому числі з обмеженим доступом [110].

Оскільки АМК не є контролюючим органом та не уповноважений перевіряти всю процедуру проведення публічних закупівель на відповідність її вимогам законодавства, а лише розглядає справи про порушення в межах скарг, які до нього надходять

Реалізація зазначених пропозицій надасть змогу забезпечити ефективність, прозорість та стабільність проведення публічних закупівель відповідно до міжнародних стандартів й забезпечить приведення законодавства України до вимог ЄС [102].

Висновки до розділу 2

Проведене наукове дослідження визначальних елементів інформаційно-правового механізму регулювання публічних закупівель дозволило сформулювати низку висновків, які, на наш погляд, можуть бути корисними, як для подальшого розвитку юридичної науки, так і для правозастосовної практики. До основних з них належать такі:

Зокрема, інформаційно-правова норма як складова механізму інформаційно-правового регулювання публічних закупівель – це загальнообов'язкове, офіційно визначене, змістовне, логічно завершене правило поведінки, встановлене чи санкціоноване державою або іншим уповноваженим суб'єктом правотворчості та гарантоване ними, включаючи можливість застосування заходів примусу, з метою забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу.

Окрім загальних та галузевих ознак, інформаційно-правовій нормі у сфері публічних закупівель притаманні також спеціальні ознаки, що слугують виокремленню їх у системі інформаційно-правових норм. До таких ознак належать: особливість цільового призначення; належність до актів державного управління різних галузей права; реалізація норми уповноваженим колом суб'єктів; конкурентність; нестабільність і залежність від політико-економічних та інших факторів розвитку цифрової економіки суспільства.

Одночасно, доведено, що природа виникнення інформаційних правовідносин у сфері публічних закупівель зумовлена зв'язком закупівель, по-перше, з вищенаведеними нормами, а також процесу розподілу й використання публічних фінансів, по-друге – з публічними коштами, що мають цільове призначення для закупівлі товарів, робіт і послуг. У першому випадку такий зв'язок визначає об'єкт інформаційно-правових відносин у сфері публічних закупівель, яким є відповідні ресурси, у другому – предмет – електронна система закупівель.

Узагальнення загальноправових та інформаційно-правових підходів щодо класифікації правовідносин уможливило виділити найбільш суттєві критерії їх поділу на певні види та надати їм характеристику: 1) функціональну; 2) структурну; 3) аналітично-змістовну; 4) суб'єктну; 5) видову щодо реалізації основних інститутів публічно-закупівельної діяльності.

При цьому, зазначимо, що контрольну діяльність в механізмі публічних закупівель здійснюють різні органи, функції яких неузгоджені між собою, що призводить до розвитку явищ корупції та зловживань. Розпорядникам та одержувачам публічних фінансів слід більше уваги приділяти розробленню інформаційно-технічного завдання тендерної документації, оскільки недобросовісні учасники можуть запропонувати товари низької якості, унаслідок чого ціна тендерної пропозиції на електронному аукціоні буде нижчою; під час здійснення оцінки тендерних пропозицій необхідно уважно перевіряти усю документацію, яка підтверджує кваліфікацію учасника; важливою умовою договору мають штрафні санкції за неправомірну поведінку та зловживання усіх учасників публічних закупівель.

З урахуванням складності об'єктивної сторони правопорушень даної категорії, зазначено, що судді не завжди вдаються у детальність оцінки кожної дії і обстановки вчинення певного порушення спеціальних норм, які регулюють публічно-закупівельну діяльність, обмежуючись у постановках загальною констатацією про доведеність чи не доведеність вини особи, що піддається впливу заходів адміністративної відповідальності, а також підкреслюється, що докази не оцінюються належним чином і приймаються без відповідної аргументації.

Отже, вважаємо за доречне внести зміни до ч. 7-9 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі», у частині де зазначено, що «у випадку прийняття скарги до розгляду електронна система закупівель автоматично призупиняє початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про

закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі...» і викласти її у редакції, з вказівкою про недопущення призупинення початку електронного аукціону при наявності оскарження, за умови обґрунтування замовником необхідності термінового здійснення закупівлі.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Адаптація вітчизняного законодавства з питань електронних закупівель до вимог Євросоюзу

Протягом останніх років система публічних закупівель в Україні знаходиться в процесі реформування. Одним із найбільш суттєвих кроків на цьому шляху стало формування електронної системи закупівель. Поступове переведення процедур публічних закупівель в електронну форму, з одного боку, відображає рух до підвищення ефективності публічного адміністрування, а з іншого - є проявом процесу наближення українського законодавства до європейських норм.

Гармонізація українського законодавства у сфері публічних закупівель з європейським нормами прямо передбачена Угодою про асоціацію. При цьому, розвиток електронної системи закупівель в цьому контексті є надзвичайно важливим, адже в ЄС відбувається послідовний процес переведення публічних закупівель в електронну форму. Все це обумовлює актуальність дослідження шляхів подальшого розвитку електронної системи закупівель в контексті адаптації європейських норм у даній сфері.

Окремим аспектам адаптації українського законодавства у сфері публічних закупівель в контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС присвячені роботи О. Міняйла та А. Костенка [76], І. Влялька [25], Г. Севостьянкової [142], В. Савченка [141] тощо. Разом з цим, розвиткові електронної системи закупівель в цьому контексті приділено відносно небагато уваги.

Однак наближення українського законодавства у сфері публічних закупівель прямо передбачене Угодою про асоціацію між Україною та ЄС [161]. Зокрема, ст. 148 Угоди передбачає, що забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві передбачає послідовне наближення законодавства України у сфері державних закупівель до acquis ЄС у сфері державних закупівель, що супроводжуватиметься інституційною реформою та створенням ефективної системи державних закупівель на основі принципів, якими регулюються державні закупівлі Сторони ЄС, а також понять та визначень, встановлених в Директиві 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 31 березня 2004 року про координацію процедур з проведення тендерів на укладення контрактів на виконання робіт, постачання товарів і надання послуг (далі - Директива 2004/18/ЄС) і Директиви 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 року про координацію процедур здійснення закупівель суб'єктами, що здійснюють свою діяльність у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах (далі - Директива 2004/17/ЄС) [161]. Слід однак звернути увагу, що з моменту укладення Угоди про асоціацію законодавство ЄС у сфері публічних закупівель зазнало змін. На зміну Директиві 2004/18/ЄС та Директиві 2004/17/ЄС були прийняті відповідно Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та про визнання недійсною Директиви 2004/18/ЄС (далі - Директива 2014/24/ЄС) та Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення закупівель підприємствами, що працюють в сфері водо-, енергопостачання, транспорту та телекомунікація та про визнання недійсною Директиви 2004/17/ЄС (далі - Директива 2014/25/ЄС). У зв'язку із цим, передбачається наближення законодавства України у сфері

публічних закупівель саме до цих документів.

Одним із ключових напрямів адаптації європейських норм є подальший розвиток електронної системи закупівель. Передусім це пов'язано із тим, що важливою вимогою Директиви 2014/24/ЄС порівняно з попередньою Директивою 2004/18/ЄС стало закріплення обов'язковості використання приладів та засобів електронної комунікації при здійсненні публічних закупівель після завершення передбаченого нею перехідного періоду [182]. Іншими словами, передбачається максимально можливе переведення процедур, пов'язаних із проведенням публічних закупівель, в електронну форму. В цілому, оцінка глибини впровадження електронних засобів зв'язку у процедури закупівлі можлива відповідно до їх застосування до окремих етапів, що характеризують цикл закупівлі. Зокрема, проект Стратегії розвитку електронних державних закупівель в Україні, підготовлений в рамках проекту «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» передбачав наступну класифікацію етапів, що підлягають обробці електронною системою закупівель:

I етап. Підготовка і торги:

- електронна реєстрація (у тому числі електронна комунікація з системою реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності та системою адміністрування податків України);

- планування закупівель;
- електронне сповіщення;
- електронний доступ;
- електронне подання;
- електронне оцінювання;
- електронне присудження контракту;
- електронне замовлення.

II етап. Електронні аукціони та електронні каталоги.

III етап. Електронне управління контрактами та процедура оскарження в АМКУ.

IV етап. Електронне придбання (замовлення), електронне інвойсування, електронні платежі [163, с. 7].

Частково положення даного проекту знайшли своє відображення у Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожня карта»), затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р (далі - Стратегія) [129]. Стратегія передбачає низку заходів, направлених на формування та розвиток електронної системи закупівель на чотирьох із передбачених документом п'яти етапах реалізації. Так, на першому етапі (вже завершений, охоплював 2016 рік) було передбачено прийняття нормативно-правової бази для застосування електронних засобів в процедурах публічної закупівлі, що було реалізовано прийняттям чинного Закону України «Про публічні закупівлі».

Наразі, реалізації підлягають наступні напрями розвитку електронної системи закупівель:

- використання електронних засобів для укладення рамкових угод (передбачено на другий етап реалізації Стратегії, 2017-2018 роки);
- запровадження системи електронних каталогів, що має забезпечити електронізацію планування закупівель і виконання відповідних бюджетів (передбачено на другий етап реалізації Стратегії, 2017-2018 роки);
- інтеграція єдиної інформаційної системи з питань закупівель з міжнародними системами (передбачено на третій етап реалізації Стратегії, 2019 рік);
- створення системи електронного оскарження (передбачено на третій етап реалізації Стратегії, 2019 рік);
- створення системи обміну між державними органами електронними документами та даними щодо учасників процедур закупівлі та аналізу сфери публічних закупівель (передбачено на третій етап реалізації Стратегії, 2019 рік);
- впровадження системи укладення та оплати договорів в електронному вигляді (передбачено на п'ятий етап реалізації Стратегії,

2022 рік) [129].

Іншими словами, наразі можна вести мову про часткову реалізацію першого етапу, що передбачався проектом Стратегії розвитку електронних державних закупівель в Україні. Слід зауважити, що, наприклад, система електронного оскарження на сьогодні частково реалізована. Разом із цим, повноцінна система електронного оскарження має забезпечення подання та розгляду скарг у формі електронних документів, електронної комунікації між органом оскарження та скаржниками в ході розгляду скарг, доступу органу оскарження до електронних документів, що стосуються процедур публічних закупівель, які оскаржуються.

Поряд із наведеними у Стратегії кроками із розвитку електронної системи закупівель, низка заходів із її удосконалення буде необхідною і для імплементації інших положень європейського законодавства у сфері публічних закупівель.

Так, ряд процедур закупівлі, передбачених Директивою 2014/24/ЄС, потребує імплементації в українське законодавство, передусім процедура з обмеженою участю та, у середньостроковій перспективі, процедура інноваційного партнерства. Важливим аспектом їх ефективної реалізації є запровадження технічних рішень, що мають забезпечити проведення даних процедур із застосуванням електронних засобів зв'язку. Так, процедура з обмеженою участю передбачає подання потенційними учасниками своєї кандидатури та їх оцінку замовником до початку торгів; відповідно, електронна система закупівель має забезпечити подання потенційними учасниками необхідної для оцінки інформації, електронну обробку даних в процесі відбору тощо.

Інноваційне партнерство - процедура, що має забезпечити застосування державних закупівель для розвитку інновацій. Вона застосовується, якщо потреби замовника неможливо задовольнити за допомогою наявних на ринку товарів, робіт або послуг, у зв'язку із чим замовником встановлюється довгострокове партнерство, що включає

послідовні етапи, які відповідають стадіям досліджень та розробки, виготовлення продукції, надання послуг або виконання робіт [88, с. 10]. Процедура інноваційного партнерства відрізняється достатньо високим ступенем складності, що має бути враховано і в контексті розвитку електронної системи закупівель.

Наближення української системи публічних закупівель в частині регулювання процедур тісно пов'язане з іншим аспектом - врегулюванням та реалізацією норм щодо підтвердження потенційними учасниками закупівель відповідності кваліфікаційним критеріям. Мова йде передусім про відображення в українському законодавстві передбаченого Директивою 2014/24/ЄС права на самодекларування [182]. Під ним розуміється право заінтересованих осіб підтвердити свою відповідність конкретним вимогам до учасників тендеру, що стосуються підстав для виключення, та кваліфікаційних критеріїв, шляхом складання стандартної декларації. Іншими словами, йдеться про можливість надання заздалегідь відомого обсягу інформації у вигляді стандартизованого документу. З цією метою Директива 2014/24/ЄС передбачає запровадження єдиного документу із закупівель, який, власне, і виступає у ролі такої декларації [182]. Використання єдиного стандартизованого документу має суттєво спростити процедури закупівель та зробити їх більш доступними та привабливими. Зауважимо, що єдиний документ із закупівель має електронну форму. Відповідно, його запровадження потребуватиме як розробки та затвердження відповідної форми, так і адаптації електронної системи закупівель до його використання, запровадження технічних рішень для його формування потенційним учасником, його захисту від несанкціонованої зміни, обміну інформації із замовником тощо.

Тісно із запровадженням самодекларування пов'язане функціонування загальноєвропейської бази електронних сертифікатів e-Certis, яка відповідно до вимог Директиви 2014/24/ЄС стала обов'язковою для використання [182]. Слід підкреслити, що запровадження подібної бази не вимагається від

України відповідно до Угоди про асоціацію. Разом із цим, створення в Україні електронної бази сертифікатів є цілком доцільним кроком, що, з одного боку, скоротить витрати часу та зусиль на проходження бюрократичних процедур та значно спростить процедуру самодекларування та перевірки відповідності учасників кваліфікаційним критеріям. Так, на сьогодні Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає можливість отримання необхідної інформації про учасників процедур закупівель із відкритих державних реєстрів, причому замовник не має права вимагати додаткового підтвердження даних, що містяться в таких реєстрах [127]. Водночас, європейська практика показує, що бази сертифікатів використовуються значно ширше, і можуть містити не лише сертифікати та інші документи, видані органами державної влади. Сертифікатом попередньої кваліфікації, як мається на увазі може підтверджувати або ж спростовувати відповідність потенційного учасника існуючим вимогам стосовно професійної репутації підприємства й персоналу останнього. Для підтвердження цього цей учасник повинен надати довідку, що він не був судимим, що не має заборгованості як платника податків, а також декларацію про брак щодо нього процедур банкрутства та ін. Усе це істотно зменшує тривалість бюрократичних процедур.

Окремо слід звернути увагу на необхідність імплементації в українське законодавство та правозастосовну практику положень ще однієї європейської директиви, тісно пов'язаної із функціонуванням електронної системи закупівель, Директиви 2014/55/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 16 квітня 2014 року про електронне інвойсування в державних закупівлях [183]. Хоча цей документ не знайшов відображення в Угоді про асоціацію, він розглядається як ключовий елемент нового етапу розвитку публічних закупівель в Європейському Союзі, орієнтованого на максимальне впровадження інформаційних технологій у даній сфері. Зокрема, необхідним є як законодавче закріплення статусу електронного інвойсу в сфері публічних закупівель, так і розробка технічних рішень,

направлених на його ефективне та безпечне застосування в електронній системі закупівель, забезпечуючи повну автоматизацію формування, відправлення, передачі, отримання та обробки інвойсів, із застосуванням стандартів, які відповідають вимогам, встановленим Директивою 2014/55/ЄС.

Гармонізація законодавства та правозастосовної практики у сфері публічних закупівель є важливою складовою Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Поточний етап розвитку публічних закупівель в ЄС характеризується тенденцією до переведення процедур закупівель в електронну форму, що знайшло своє відображення у Директиві 2014/24/ЄС. Закон України «Про публічні закупівлі» також взяв за основу даний підхід, передбачивши функціонування в Україні електронної системи закупівель. Незважаючи на суттєві досягнення в її розвитку протягом останніх років, на сьогодні достатня кількість її елементів потребують створення, або подальшого розвитку. Зокрема, залишається необхідність у подальшому розвитку електронної системи оскарження, системи обміну електронними документами між органами державної влади у сфері закупівель, запровадження використання електронних каталогів, системи укладення та оплати договорів в електронному вигляді.

Окремих змін потребуватиме електронна система закупівель і у зв'язку з удосконаленням процедур закупівель, передусім - в контексті приведення їх переліку у відповідність з вимогами Директиви 2014/24/ЄС. Перспективним напрямом розвитку електронної системи закупівель є запровадження єдиного документу із закупівель в електронній формі, а також запровадження системи електронних сертифікатів попередньої кваліфікації та їх електронної бази.

Окремим напрямом адаптації європейського законодавства в контексті функціонування електронної системи закупівель є запровадження електронних аукціонів та інвойсів, що потребуватиме як додаткового нормативно-правового врегулювання, так і відповідних технічних рішень

[104].

У зв'язку з цим, уявляється слушною думкою стосовно того, що предмет електронного аукціону доцільно або звузити до товарів, робіт, послуг, що виробляють чи надають не за окремо розробленою специфікацією та для яких існує постійно діючий ринок повноцінно оцінити які можливо без урахування нецінових критеріїв за допомогою цінового порівняння, або розробити механізм врахування поряд із ціновим якісних критеріїв за умови, що вони вдаються кількісному виразу і не вимагають застосування суб'єктивних оцінок. Тільки в останньому випадку за процедурою електронного реверсивного аукціону буде допустимим придбання товарів, робіт, послуг для задоволення потреб сфери охорони здоров'я; оскільки враховуватимуть якісні параметри предмета закупівлі. Це також дасть змогу розширити практику проведення аукціонів без прив'язки до певного переліку товарів, робіт або послуг [87, с. 246].

Застосування у публічно-закупівельних відносинах інформаційно-правових засобів, спрямованих на зменшення випадків участі у тендерах недобросовісних учасників і гарантування стабільного задоволення потреб замовників, набуває особливої актуальності. На думку фахівців, така «мінімізація ризиків» є однією з найважливіших складових механізму публічних закупівель. За даними експертів, на ринку публічних закупівель відбувається біля 10 % всіх антиконкурентних узгоджених дій. Як правило, учасники узгоджували поведінку під час подання тендерних пропозицій, внаслідок чого спотворювалися результати, обмежувалася конкуренція на ринку.

Отже, помилково вести мову про те, що електронний аукціон - це єдина процедура закупівлі, що не дає змоги зробити переможцем «свою» структуру, оскільки ним, зазвичай, стає підприємець, готовий виконати зобов'язання за найменшу ціну, коли не враховуються суб'єктивні та об'єктивні критерії. По-перше, формат тендерів із закритими конвертами (відкриті тендери, запит тендерних пропозицій, попередня кваліфікація,

двоформатні тендери), за правилами якого відповідні суб'єкти господарювання подають по заявці, одночасно і незалежно один від одного, зобов'язує замовників розглядати пропозиції всіх учасників, що стимулює конкурентоспроможних учасників заявляти ринкову ціну, зменшує вірогідність антиконкурентних змов між претендентами. По-друге, дискримінаційні умови може містити як аукціонна, так і кваліфікаційна документація. По-третє, регламентація порядку проведення електронного аукціону містить ряд суттєвих недоліків, що нівелюють його ефективність і містять підстави для зловживань [87, с. 34-44]. По-четверте, поширеними є схеми здійснення антиконкурентних узгоджених дій учасниками тендерної сесії аукціону. З огляду на те, що проведення електронних аукціонів у сфері публічних закупівель в Україні інтенсифікуватиметься, варто описати одну з тактик поведінки недобросовісних учасників на аукціонах. Так, необгрунтовано знижуючи договірну ціну, без наміру укласти за результатами тендерів, рамкові угоди, протягом короткого часу знижується початкова (максимальна) у результаті чого прибираються інші учасники торгів.

У цьому контексті доцільно згадати позитивний міжнародний досвід щодо порядку проведення міжнародних тендерів в Україні. З урахуванням цих положень, для забезпечення більш якісного відбору пропозицій тендерних торгів під час проведення їх оцінки, у ст. 29 Закону України «Про публічні закупівлі» слід запропонувати закріпити таке положення: якщо тендерний комітет отримує пропозицію зі значно нижчою ціною, ніж інші пропозиції, він має право вимагати від такого учасника подання додаткових документів, що підтверджують наявність у нього організаційно-господарських і матеріальних можливостей виконати всі умови електронного аукціону. Протягом кожного етапу електронного аукціону всім учасникам необхідно забезпечувати вільний доступ до перебігу аукціону, зокрема до інформації стосовно місця розташування їх цін або переведених цін в електронній системі закупівель від найвищого до

найнижчого. На кожному етапі проведення аукціону та інформації про кількість учасників на даному етапі електронного аукціону із зазначенням предмета закупівель [26].

Слід звернути увагу, що наведені у роботі напрями розвитку електронної системи закупівель, хоча і є ключовими, не є вичерпним переліком аспектів, що потребують удосконалення. Відтак, напрями подальшої розробки є як поглиблення опрацювання окреслених проблем, так і дослідження інших аспектів розвитку та функціонування електронної системи закупівель в Україні.

3.2. Впровадження міжнародного досвіду щодо запобігання проявам корупції у сфері публічних закупівель

Сфера публічних закупівель завжди визнавалася в Україні однією із найбільш корумпованих, що, без сумніву, є також однією з багатьох причин важкого економічного стану держави. Система публічних закупівель нині є корупційним каналом, який завдає країні мільярдні збитки і є головним інструментом розкрадання коштів із державного бюджету України, засобом незаконного збагачення посадових осіб. За даними, від 50 до 75 % бюджетних асигнувань під час проведення процедур державних закупівель здійснюється з порушеннями, а втрати від корупційних оборудок становлять 10-15 % (35-52,5 млрд грн) видаткової частини Державного бюджету щорічно. [4, с 284].

Вивчення досвіду протидії корупційній злочинності у розвинених країнах світу показує, що створення ефективної системи державних закупівель є одним із основних важелів протидії цьому негативному явищу. На важливість удосконалення системи державних закупівель вказувалося учасниками круглого столу «Кращі практики участі громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в країнах Східного

партнерства ЄС», що відбувся 16 листопада 2011 р. у м. Києві та в якому приймали участь: Український інститут публічної політики (м. Київ); Всеукраїнська спеціальна колегія з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю (м. Київ); Інститут суспільних справ (Варшава); Центр аналізу і попередження корупції в Республіці Молдова (м. Кишинів); Асоціація молодих юристів Грузії (м. Тбілісі); Національний центр законодавчих досліджень (м. Єреван). Усі учасники зазначили, що питання державних закупівель є першорядним пріоритетом при постановці завдань протидії корупції у кожній державі. Так, антикорупційна стратегія Грузії, серед інших дев'яти пунктів, містить такий пункт плану дій, як покращання процесу державних закупівель. Молдова і Грузія наполягають на запровадженні електронної системи державних закупівель із метою використання її як одного з індикаторів оцінювання корупції. Цей індикатор, на думку фахівців Центру аналізу і попередження корупції Молдови, має бути кількісним, тобто оцінюватися за кількістю звернень до цієї автоматизованої системи.

Одним із основних напрямів і завдань антикорупційної політики Вірменії є посилення ефективності, транспарентності та підзвітності органів державного управління. У Чехії діє Державна програма зменшення рівня корупції «Без корупції», яка передбачає розширення прозорості та нагляд за управлінням публічною власністю. Національна антикорупційна стратегія Чехії містить три складові: превенція, прозорість, покарання. До основних цільових груп входять: публічна адміністрація; державні закупівлі; поліція і прокуратура; законодавча влада. У зв'язку з цим, унесено відповідні поправки до Закону Чехії «Про державні закупівлі».

Певні кроки на шляху створення ефективної системи публічних закупівель було зроблено й в Україні, насамперед, шляхом розробки та прийняття законодавчих актів у цій сфері. Не випадково Рахункова палата України вважає однією з основних причин неефективного використання державних коштів саме недосконалість законодавства у сфері публічних

закупівель. З 1991 р. в державі прийнято понад 70 нормативних актів у цьому напрямі, а до самого Закону України «Про публічні закупівлі» станом на 2018 р. було внесено більше 30 змін та доповнень [127].

Прийняття Верховною Радою Закону України «Про публічні закупівлі» було сприйнято суспільством як шлях до раціонального та ефективного використання бюджетних коштів. Метою цього закону було саме запобігання проявам корупції. Втім, закон мав серйозні недоліки. Закон застосовувався до закупівель товарів, робіт і послуг, що повністю або частково здійснювались за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі для товару (товарів), послуги (послуг) становила або перевищувала 20 тис. грн, а для робіт - 50 тис. грн. Проте, низька мінімальна вартісна межа товарів, робіт і послуг для застосування процедур торгів була одним із головних недоліків такої системи публічних закупівель. Це призводить до небажання постачальників брати участь у торгах при здійсненні закупівель у незначних обсягах. Крім того, під час дії закону відбувалися такі негативні тенденції у сфері здійснення публічних закупівель як затягування термінів організації та проведення торгів внаслідок довготривалого розгляду відповідних матеріалів Міжвідомчою комісією з питань публічних закупівель; зупинення укладення договорів із переможцями тендерів внаслідок недобросовісного оскарження результатів торгів у різних інстанціях; надання Тендерній палаті України, що є громадською організацією, невластивих для організації з таким статусом повноважень; включення учасників на платній основі до реєстрів учасників процедур закупівель та недобросовісних учасників, а також до тематичного каталогу учасників процедур закупівель, що випускала Тендерна палата України; вимога щодо обов'язкового надання тендерного забезпечення, яка не завжди могла виконуватись всіма учасниками, а саме малими та середніми підприємствами та фізичними особами-підприємцями, що, в свою чергу, призводило до обмеження конкуренції на ринку державних закупівель, а також до додаткового витрачання державних коштів;

безпідставне завищення вартості послуг, пов'язаних з організацією тендерних торгів; право на оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника будь-якою особою, що не є учасником торгів [49]. Отже, незважаючи на поставлену у законі мету, механізм здійснення публічних закупівель залишався складним, непрозорим, а тому - неефективним. Слід зазначити, що до прийняття нині чинного закону здійснення публічних закупівель в Україні регулював Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р. № 2289-VI [122]. Цей закон був недосконалим та вразливим до корупційних проявів. За час дії він більше десяти разів змінювався та доповнювався. Найбільш суттєвими були зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 8 липня 2011 р. № 3681 [116]. Однак, внесені зміни не вирішили усіх проблем і не лише не мінімізували впливу корупційних чинників при здійсненні державних закупівель, а й заклали норми, які відкрили нові корупційні схеми. Так, у цьому законі не було чітко визначено, які саме підприємства вважаються такими, що не користуються державною підтримкою. Він не давав також визначення поняття «підприємство, яке отримує пряму або побічну бюджетну підтримку» тощо. Крім того, не завжди можна було чітко розмежувати, де бюджетні кошти державних підприємств, а де зароблені. Це все сприяло ситуації, коли чиновники на свій суб'єктивний погляд приймали відповідні рішення.

Слід зазначити, що виведення у липні 2012 р. процедури здійснення закупівель державних підприємств за власні кошти з-під дії закону «Про здійснення державних закупівель» відбулось всупереч рекомендаціям Європейської комісії, міжнародних антикорупційних організацій (*GRECO*, Стамбульський план), які наполягали на прозорості і підзвітності таких процедур.

Правоохоронні органи практично не мають змоги реагувати на вияви політичної корупції, запобіжні чинники не спрацьовують. «Корупційний»

Закон «Про публічні закупівлі» лише отримав негативну оцінку від експертного середовища, зміст якої було поширено засобами масової інформації. Антикорупційна експертиза чинного закону, негативні відгуки фахівців, громадськості не спричинили жодного впливу на покращення ситуації.

Зміни та доповнення, які були внесені в Протягом останніх років до публічно-закупівельного законодавства було внесено низку змін та доповнень. Усі вони в сукупності істотно змінили принципи конкуренції при здійсненні закупівель, сприяли ефективності і прозорості витрат державних фінансів. З наведеного, можна зробити висновок, що Закон України «Про публічні закупівлі» [127], по суті, сприяв поширенню корупційних ризиків й численним втратам бюджетних фінансів.

Проаналізувавши стан публічних закупівель в Україні у 2015-2017 роки, підкреслимо що значне збільшення числа випадків, на які не впливатиме дія цього Закону, як процедури державних закупівель, тягне за собою наявність істотних ризиків, а саме: (а) зниження конкуренції в певних сферах; (б) надмірне використання бюджетних фінансів; (в) підвищення обсягу витрат бюджетів; (г) появи відповідних всіляких зловживань при використанні державних фінансів; (д) збільшення числа корупційних проявів при проведенні відповідних закупівель.

У 2015-2017 роки різко зменшилося число застосованих замовниками конкурентних процедур, тобто відкритих тендерів публічних закупівель, майже вдвічі зменшилося число запитів цінових пропозицій під час здійснення таких закупівель товарів, робіт і послуг. Усе це сприяло активному зростанню числа закупівель у одного їх учасника. Зниження питомої ваги останніх на відкритих тендерах (з 82 % у 2017 р. до 46,6 % у 2018 р.) паралельно зі збільшенням кількості закупівель у одного учасника (з 0 до 55,4 %), сприяло стрімкому поширенню корупції в цій царині, тіньовому переведенню фінансів Держбюджету й подальшому виведенню їх з України. Активне підвищення частки закупівель у одного учасника у

2015-2018 роки віддзеркалює негативний вплив прийняття у 2015 р. Закону України «Про публічні закупівлі» [127], який містить перелік підстав для проведення публічних закупівель із задіянням тендерних процедур. Створення умов для активізації корупції й переведенню в тінь господарських операцій у державному секторі допомогло звільнити значну частину державних підприємств від обов'язкового застосування процедур закупівель товарів, робіт і послуг. Законом тлумачиться категорія «власні кошти підприємств» і визначається, що на закупівлі за ці фінанси дія закону не впливає. Це призвело до закритості вказаних процедур закупівель державних підприємств, а контроль з боку громадськості за цим процесом було втрачено.

Найбільш активні дії з використання тіньових схем в розподілі бюджетних коштів корупціонери стали вчиняти, починаючи з 2015 р. шляхом створення непрозорих процедур проведення тендерів, «фірм-прокладок» для завищення цін, проведення закупівель у одного учасника і навіть взагалі без тендерів. Показовим також є 2015 р., в якому на державні закупівлі в Україні було витрачено мільярди гривень. При цьому, частина тендерів були сумнівними з точки зору крайньої необхідності. Прикладами поширення такого явища слугують опубліковані у ЗМІ, зокрема в мережі Інтернет, факти державних витрат, які сприймаються суспільством як корупційні.

І такі факти непоодинокі та, як бачимо, зловживаннями у сфері публічних закупівель «грішать» практично усі державні відомства. Між тим, правоохоронні органи, так само, як і органи аудиту та фінансового контролю не реагують адекватно своїм обов'язкам на такі матеріали, які здебільшого не отримують належного резонансу. Якщо ж відповідне реагування відбувається, воно не вирішує кардинально проблеми корупційних правопорушень у сфері публічних закупівель, здебільшого з причини недосконалості змінного законодавства щодо публічних

закупівель. Між тим серед основних порушень, на які вказують органи прокуратури України, є такі:

- здійснення закупівлі без застосування процедур, відкритих тендерів визначених законом;
- відсутність інформації щодо річного плану закупівель;
- відсутність необхідних документів, передбачених законом, або їх невідповідність встановленим законодавством вимогам щодо оформлення;
- невідповідність особливостей тендерного договору укладеного уповноваженим органом виконавчої влади про публічну закупівлю та річного плану закупівель;
- здійснення процедур закупівель за відсутності тендерного комітету;
- підроблення документів членами тендерного комітету та учасниками процедур закупівель;
- завищення обсягів та вартості предмету закупівлі;
- здійснення закупівель за завищеними цінами;
- допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників, які є пов'язаними особами з іншими учасниками процедури закупівлі;
- встановлення непрозорих та нечітких технічних і кваліфікаційних вимог документації конкурсних торгів;
- порушення порядку оприлюднення/опублікування інформації про закупівлю;
- неправомірне відхилення пропозицій конкурсних-торгів учасників процедури закупівлі;
- неправомірне визначення переможця процедури закупівлі [45].

Згідно зі звітами контролюючих і правоохоронних органів з 2015 р. на початок 2018 р., найбільш поширені порушення щодо публічних закупівель з боку розпорядників держфінансів охоплюють: (а) укладання договору без здійснення процесу закупівель; (б) не проведення державної закупівлі через поділ її суми на певні частини; (в) торги з обмеженою

чисельністю учасників без згоди на це уповноваженого органу; (г) підроблення матеріалів тендера; (д) підроблення протоколів оприлюднення тендерних пропозицій і проведення тендера з метою підвищення ціни публічних закупівель; (ж) укладання договорів закупівлі за цінами, вищими порівняно з цінами інших учасників торгів; (з) створення кращих умов з метою перемоги того чи іншого виконавця шляхом зміни цих умов перед здійсненням тендера номенклатури закупівлі; (і) безпідставне за діяння процесу закупівлі одного учасника; (к) допомога виконавцеві звільнитися від необхідних платежів до бюджету, здійснення яких в кінцевому підсумку зводиться до перекачування фінансів держави на рахунки «нечистих» власників та їх поплічників.

Найбільш привабливими напрямами публічно-закупівельної діяльності

в яких поширена корупція в сучасних умовах, стали:

1. Будівництво доріг. Зловживання, що стосуються будівництва доріг, «крутяться» навколо коштів із бюджету, хоча правда є й інше його фінансування – позабюджетне за рахунок коштів ЄБРР. Плани витрат (краще сказати, розкрадань) тут існують такі ж, як і у витратах бюджетних коштів, хоча банк і повинен здійснювати контроль будівництва та його фінансування.

Зауважимо, що корупція при цьому, як і в інших державних закупівлях, розпочинається з тендера або ж з вибору для здійснення цієї процедури закупівлі відповідного учасника. Розпорядником публічних коштів купуються роботи, послуги й товари, серед яких, приміром, такі потрібні матеріали, як пісок, щебінь тощо, машини, їх запчастини та ін. Якщо бракує бажання провадити тендер, є вибір – здійснити закупівлю в одного учасника. Як завжди, мотивування цього полягає в тому, що саме цей товар (або послуга) можна отримати тільки в одного виробника, а тому купити такий товар (послугу) можна лише в нього. Як інформує МВС України, корупційна ціна одного узгодження становить 2,5% від суми

закупівлі, при цьому «відкат» від такої «фірми-учасника», отримується окремо й може дорівнювати 20% - 70% від суми держзакупівлі. При застосуванні тендерної процедури для отримання «відкату» оголошено конкурс, причому розпорядник бюджетних фінансів має забезпечити «своєму» учасникові перемогу. Дані щодо тендера є відкритими, оприлюднюються в ЗМІ й на державних сайтах, а тому брати участь у ньому теоретично може будь-який конкурсант. Для недопущення небажаних учасників до конкурсу організатор тендера встановлює умови, які підходять тільки «своїм» конкурсантам, приміром необхідними матеріалами володіє лише один конкурсант. До того ж організатори тендера вимагають від учасників різні довідки, зокрема, про те, що вони не мали судимості. Що ж виходить? А те, що всі «зайві» конкурсанти не беруть участі в тендері, якщо вони в змозі заплатити за це досить великі кошти. А це використовується, наприклад, така ситуація: фірма, що виграла тендер, указує спочатку одну ціну будівництва (меншу), після цього вимагає набагато більшу, тому необхідна сума спрямовується з бюджету на фірму-транзит. Для перерахування грошей підставою можуть послужити маркетингові або консалтингові послуги, страховка та ін. Ці кошти спрямовуються на фірму, з якої потім знімаються готівкою фірмою-«конверт». Частина грошей залишається в організаторів цієї фірми.

2. Ремонт та облаштування офісних приміщень. З метою одержання кращого замовлення на ремонт, тому, хто підписав такий договір, віддається (як мінімум) 1 % від замовлення. На більш високому рівні (область і вище) «відкати» побільші - до 30 %, хоча для цього треба мати надійний «дах», тому що поцупити «майже законним» шляхом 1/3 вартості замовлення не так вже і просто: будь який контроль тут же вкаже на це правопорушення. Деколи такі ділки пропонують замовникам 20-30 % прибутку. Проте така схема використовується нечасто, тому що складніше розрахувати прибуток. Процент від «валу» розраховується в такий спосіб: якщо укладено договір на виконання робіт на 1 000 000 гривень, треба «дати» 100 000 гривень

хабара. З боку виконавця для «заощадження» застосовуються певні схеми, а саме:

1) завищується обсяг робіт, попередній кошторис на ремонт має місце до укладення договору. З погодженням із замовником до останнього вноситься перелік видів робіт, які як правило ніколи не виконуються, або будуть виконуватися частково. А ось проконтролювати це практично неможливо, адже все це в товщині стін, ремонту підлоги і т.п.(приміром, перекладка підлог, заміна електропроводки, демонтаж і монтаж перегородок) У такий спосіб є можливість збільшити кошторис на 10-15 %;

2) зловживання при закупівлі матеріалів мають два способи: (а) закупівля їх зі знижкою (за оптовою закупівлею або за карткою постійного клієнта), із включенням до кошторису дійсної вартості; (б) отримання при закупівлі будь-якого чеку з фіктивною сумою, яка є набагато більшою ніж та, що внесена в касу. Проконтролювати це практично неможливо: навіть якщо контролюючий забажає звірити чеки (покупця і продавця) він отримає супротив, аж до фізичного. При цьому, продавець може відкупитися шляхом хабара, а економія ж при цьому становить 5-7 %.

3) зловживання при виплаті зарплати. Для виконання робіт низької кваліфікації беруться заробітчани, які отримують поденну зарплату, яка в 1,5-2 рази менша, зазначеної у відомостях, а іноді (в разі браку) вони не отримують нічого. При цьому, мінімум заощадження становить 5 % кошторису;

4) незаконне списання будівельних матеріалів. За неправдими актами списуються 3-5 % нібито зіпсованих будівельних матеріалів (біта плитка, тріснуте скло в склопакеті, відходи гіпсокартону при нарізці, відходи плінтусів тощо), які в дійсності були застосовані. Нерідко до акта вносяться витрати на транспорт, приміром для вивезення на звалище сміття, якого й не існує, що становитиме економію 1,5-2 % кошторису;

5) зловживання при закупівлі меблів. У процесі закупівлі стандартних меблів (приміром для офісу) теж беруться в обіг фіктивні чеки (наприклад,

при придбанні 100 стільців існує знижка на 5 %, що не вказується в товарному чеку). У такий спосіб є змога одержати 100-200 грн за фіктивний чек, (залежно від суми замовлення), а каса фіксує реально сплачене;

б) придбання меблів, на які існує знижка (подряпанних, некомплектних) за вартістю нових. Ця економія становить лише 5-7 %, але за рахунок великих сум вона доволі відчутна. Отримані таким чином кошти, діляться навпіл. При замовленні ексклюзивних меблів (зокрема, ручної роботи) «відкати» можуть становити 50 % їх вартості.

3. Закупівля оргтехніки. Існують 2 головних способи заробити кошти при державних закупівлях оргтехніки: (а) купувати, так би мовити, у «своїх». У такому разі держава несе менші збитки, адже бюджетні фінанси задіяні за призначенням, хоча одержують їх особи, близько знайомі з відповідним чиновником. У такому разі в умовах тендера має місце вимога, якій відповідає лише один з учасників конкурсу. В іншому разі конкурсант може бути позбавлений будь-яких привілеїв і запрошень на інші тендери; (б) цей спосіб має місце, коли «своїх» конкурсантів немає. З представником кожного підприємства, яке бере участь у конкурсі, проводиться бесіда, в перебігу якої чиновник повідомляє той відсоток, який має отримати за перемогу учасника в тендері (зазвичай він складає мінімум 1-2 %, максимум до 5-10 %.)

Проведене вивчення чинного законодавства щодо державних закупівель (за роки незалежності України) показує, що корупційна модель певним чином стимулюється державою. Так, за законодавством такі тендери провадились один раз наприкінці року. Отже, фінанси з бюджету на закупівлю тих чи інших товарів, виділяються й на початку. Проте лише наприкінці року стає відомо про поставку яких саме товарів, в якій кількості, коли й куди. Учасник, який намітив собі взяти участь у торгах, за декілька днів повинен підготувати документацію, яка іноді складає декілька томів. Протягом місяця проходить закупівля цих товарів, а за 2-3 тижні їх уже необхідно поставити державній структурі-замовнику. Належним чином

виконати такі жорсткі умови є змога лише у разі, якщо ще до проведення конкурсу майбутній переможець домовиться з чиновниками про «відкат» і заздалегідь придбає всю техніку (всі товари). Зауважимо, щорічно такі тендери виграють лише 2-3 конкурсанти, а ось вартість товарів (техніки) у них вища на 20-25 % порівняно з роздрібною ціною (зокрема, в магазинах, які торгують комп'ютерною технікою), незважаючи на те, що оптова їх вартість, як правило, є значно меншою.

Загалом же відкритими є лише ті тендери, які у своїх умовах прописують реальні строки поставки обладнання (2-3 місяці) і які відбуваються на відкритих торгах шляхом аукціонів. Тільки за таких умов держава може зекономити (приміром, на комп'ютерах) при існуючих обсягах закупівель до 40 % фінансів, закупаючи товари за оптовою вартістю.

Тендери провадяться, повторимось, раз на рік, навіть якщо закупівля техніки є частиною проекту щодо автоматизації процесів у державній структурі. Звернімося до прикладу. Компанія впроваджує систему електронного документообігу, під яку необхідно протягом 2-х років установити необхідне обладнання. Протягом року закуповується й налаштовується перша частина останнього, а вже на другий рік роботи призупиняються, бо для їх подовження треба знову перемогти в конкурсі. При перемозі іншої компанії, роботи розпочинаються знову: за державні кошти відбувається закупівля вже іншої техніки, яка сформована під систему документообігу компанії – переможця. Ось чому в Україні вже декілька років не створювали систему електронного уряду: адже тривав нескінченний корупційний процес. Специфіка поставок оргтехніки полягає в тому, що значні кошти на ній заробляються не так уже й часто ні під час поставки, ні в процесі її обслуговування. Нерідко компанії знижують ціну покупцеві, якщо той укладає контракт саме з їх підприємством на подальше їх сервісне обслуговування в майбутньому. Такі щорічні тендери налаштування комп'ютерів провадять ті ж самі компанії, які їх і поставляють: адже

установка операційної системи прирівнюється до вартості самого комп'ютера [154].

Отже, корупція в системі публічних закупівель призводить до значних збитків для країни. Державна фінансова інспекція визнає втрати бюджету в цій сфері на рівні 2,0 млрд доларів США. Збитки держави і суспільства від корупційних дій у процесі розміщення державного замовлення умовно можна розділити на чотири види:

1) фінансові збитки - укладання угод на не вигідних для держави і суспільства фінансових умовах: завищення цін на продукцію, яка закуповується, порівняно з поточним ринковим рівнем; включення в умови державних контрактів передплати замість відстрочки платежу тощо;

2) кількісні збитки - завищення або заниження обсягу матеріалів, які постачаються, або наданих послуг, порівняно з потрібною кількістю; придбання товарів і послуг в особистих цілях відповідальних чиновників, а не для задоволення державних потреб тощо;

3) якісні збитки - укладення угод із порушенням потрібних технічних умов, таких як поставка товарів, виконання робіт або надання послуг неналежної якості; гірші умови гарантійного та післягарантійного обслуговування; недостатні вимоги щодо контролю якості виконання робіт і послуг тощо;

4) політичні збитки - погіршення інвестиційного клімату в країні, втрата довіри з боку громадян до державних структур і держави загалом, розхитування економічної і фінансової системи країни, порушення принципів конкуренції тощо [114].

GRECO на початку 2018 р. інформувала, що з 25 рекомендацій перших 2-х етапів загальної оцінки 11 не були виконані задовільно. Законодавча база у таких фундаментальних сферах, як прокуратура, реформи державного управління й публічних закупівель ще досі існують, що свідчить про правову безпеку там не спостерігається, запровадження нових норм не є ефективним.

Наголошуючи на важливості законодавчих заходів, слід зауважити, що ефективно протидіяти корупційній злочинності у сфері державних закупівель можна лише за участю громадського контролю. Це підтвердили виступи делегатів конференції країн - учасниць Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка пройшла в Йорданії. Наприклад, у Білорусі з 2010 р. діє щорічний незалежний проект «Національний рейтинг прозорості закупівель» - проект громадського контролю за діяльністю державних і корпоративних структур у сфері розміщення державних і корпоративних замовлень. У ході виконання проекту сформовано систему моніторингу витрат коштів головними державними і корпоративними закупниками. Рейтинги визначалися в чотирьох основних секторах національного ринку закупівель: державні, федеральні, регіональні, муніципальні та корпоративні закупівлі. Було виділено п'ять рівнів прозорості: гарантований, високий, середній, базовий та низький. Було визначено також кількісні показники збитків закупників від непрозорих і неефективних закупівель та рівень корумпованості відносин у сфері закупівель. У Німеччині успішно діє громадська організація експертів і вчених «Форум державного замовлення», в рамках якої відбувається обмін думками, формується відношення до нових явищ у сфері державних закупівель у країні та закордоном. Точка зору спеціалістів і вчених, сформульована в робочих органах форуму, регулярно доводиться до відома уряду. Крім того, форум щорічно присуджує премію за кращу наукову роботу в сфері державних закупівель (*Public Procurement Award*) [60].

Протидіяти корупційним правопорушенням у сфері публічних закупівель (як у громадському, так і комерційному секторах економіки) неможливо без належного підходу до розв'язання непростієї проблеми. Існують чотири основні підходи, розроблені міжнародною практикою, які вже довели свою дієвість. Це методи: психологічно-кадрові, інформаційно-технічні, регулювання електронних процедур і превентивні заходи.

Психологічно-кадрові сприяють впливу на першопричину корупції - бажання найманих чиновників до протиправного збагачення за рахунок або роботодавця, або ж держави, а значить всього населення України.

Психологічні методи охоплюють:

1) перевірку анкетних даних, біографій кандидатів і відзиви з їх попередніх місць роботи. Це допоможе кадровим службам державних структур при вивченні документів кандидатур на заміщення вакантних посад державних службовців не затверджувати на посади, де існує корупційні небезпечні види діяльності тих осіб, які мають судимості або звільнених із попереднього місця роботи за корупційні правопорушення;

2) спеціальне поглиблене тестування осіб-кандидатів на посади держслужбовців при прийомі на роботу, зокрема, на поліграфі - «детекторі брехні»;

3) періодичний контроль таких працівників на лояльність;

4) формування системи взаємного контролю співпрацівників;

5) ефективну мотивацію працюючих, яка полягає не лише в матеріальній винагороді чиновників-закупників, а й у спеціальній мотиваційній програмі, що стимулює намір особи співробітничати з роботодавцем тривалий час і побудувати кар'єру в цій організації;

6) ротацію працівників, які є членами комісій з розміщення замовлень, що сприяє запобіганню домовленості нечесних чиновників з постачальниками;

7) формування необхідної етики нетерпимості до корупції, розроблення етичних кодексів, кодексів з управління конфліктом інтересів з метою реалізації спеціальних кадрових програм.

Інформаційно-технічні методи не допускають або відчутно зменшують достовірність домовленості представників публічних закупівель і продавців, усувають можливість особистих контактів між сторонами договору або підвищують ризик особи-корупціонера бути виявленою. За приклад такого інструментарію слід назвати:

1) обладнання переговорних офісів і робочих місць фахівців із закупівель системами контролю й відеоспостереження;

2) безперервне стеження за службовою інформаційною перепискою;

3) за діяння нових інформаційних технологій, зокрема системи електронних торгів, Інтернет-магазинів та електронних торгових майданчиків, що дозволяє не допускати безпосередніх контактів фахівця-закупника з представником постачальника і вважається нормальною практикою в системі закупівель приватного й державного сектору;

- публічні закупівлі за комерційними або спеціально створеними каталогами. Завдання регламентних (електронно-процедурних) методів – це здійснення всіх закупівель у безпосередній відповідності формалізованим внутрішніми приписам і процесам, які зменшують ризик появи корупційних діянь. При цьому заходи з цього явищу охоплюють 2 напрями: (а) формування ефективної системи приписів, які доволі детально регулюють, корупційно небезпечні етапи і процеси розташування державного замовлення. При цьому в законодавстві потрібно чітко описувати процедуру розміщення тендерного замовлення, а також відповідні етапи й певні елементи процесу державних закупівель, які трактуються по-різному або ж вимагають прийняття суб'єктивних рішень. Для ліквідації подібних неоднозначних законодавчих норм, які чиновники-корупціонери застосовують їх як «лазівку» для одержання незаконної вигоди, пропонує створювати й користуватися внутрішньовідомчими інструкціями; (б) формування необхідних механізмів електронної перевірки за чітким дотриманням існуючих правил. У системі останніх, які зменшують ризик корупції, мають бути передбачені аудиторні точки (зокрема, узгодження з підрозділами, що не беруть участь у процесі проведення закупівлі), за допомогою яких можна вести незалежний поточний або запланований контроль процесу розміщення держзамовлення.

Превентивні заходи, спрямовані на створення умов, за яких корупційні дії працівників, відповідальних за розміщення публічних закупівель, стають не вигідними.

Вказуючи на важливість законодавчого регулювання електронної системи публічних закупівель та контролю громадськості за виконанням законів та діями чиновників щодо закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади, слід визнати, що проведення всіх цих заходів є неможливим без докорінного реформування системи правоохоронних, контролюючих та судових й інших державних органів, які поки що певним чином об'єктивно сприяють існуванню корупційної складової в Україні у розглянутій сфері. Тож робота має проводитися комплексно, одночасно і за умов чіткої взаємодії усіх державних органів, відповідних інституцій громадянського суспільства та використання зарубіжного досвіду.

Висновки до розділу 3

Проблеми нормативної регламентації процесу встановлення відповідності учасників процедур закупівель кваліфікаційним критеріям актуалізуються у зв'язку з запровадженням системи електронних публічних закупівель в Україні. Тому на нормотворчому рівні слід розпочати створення правових і організаційних передумов для активного використання в закупівельній діяльності електронних документів. Фахівці схвально оцінюють запровадження у практику електронних аукціонів: до участі в торгах запрошуються всі бажаючі, торги проходять відкрито й організовані у спосіб, що виключає прояви корупції, їх особливістю є спрямованість на зниження ціни у півтора чи більше разів. Водночас, під час проведення електронного аукціону важливо, щоб встановлення відповідності учасників заявленим кваліфікаційним критеріям проходило до подання постачальниками конкурсних заявок, оскільки у протилежному випадку замовник може відмовляти учасникам в укладанні рамкового договору і буде зобов'язаний проводити нові тендери. Відповідно до Директиви 2004/18/ЄС, будь-який суб'єкт економічної діяльності може бути допущений до участі в електронному аукціоні, якщо він подасть тендерну пропозицію згідно зі специфікацією та відповідатиме умовам відбору.

З погляду критеріїв оцінювання заявок учасників, проведення електронних аукціонів характеризується кількома особливостями: по-перше, критерієм оцінки заявок за цією процедурою, як правило, є винятково ціна; по-друге, метод покрокового зниження початкової ціни рамкового договору про закупівлю (лота) на електронному аукціоні припускає максимальне зниження ціни, коли нецінові критерії до уваги не беруть; по-третє, покладення на всіх замовників обов'язку проводити цю процедуру за умови, якщо предметом закупівлі є товари, роботи і послуги, внесені до спеціального переліку, який затверджує КМУ, призводить до того, що купівля певних видів предмета за рахунок бюджетних коштів буде

здійснюватися виключно на підставі цінового критерію відповідних тендерних пропозицій.

Крім цього, електронні аукціони дозволяють максимально повно врахувати якісні параметри закупівлі. Досить виразно основні правила проведення процедури електронного аукціону визначені в п. 14 преамбули Директиви 2004/18/ЄС. По-перше, в аукціонах беруть участь договори про закупівлю лише за чітко визначеними специфікаціями. По-друге, аукціони дають змогу замовникам просити осіб переглянути ціни у сторону зменшення, коли прийнята найбільш вигідна пропозиція, а також покращити інші умови, крім ціни. По-третє, ті аспекти тендера, що потребують оцінки не кількісних елементів, не можуть бути предметом електронного аукціону.

У зв'язку з цим, предмет електронного аукціону доцільно або звузити до товарів, робіт, послуг, що виробляють чи надають не за окремо розробленою специфікацією та для яких існує постійно діючий ринок, повноцінно оцінити які можливо без урахування нецінових критеріїв за допомогою цінового порівняння, або розробити механізм врахування поряд із ціновим якісних критеріїв за умови, що вони піддаються кількісному виразу і не вимагають застосування суб'єктивних оцінок. Це також дасть змогу розширити практику проведення електронних аукціонів без прив'язки до певного переліку товарів, робіт або послуг.

Для організації електронних торгів при виконанні публічних закупівель важливу роль відіграє автоматизація цих процедур, не тільки взаємодії органів із закупівлі з майбутніми учасниками, а й зменшення фінансів на здійснення закупівельних процесів, а також відчутне скорочення строків їх проведення й недопущення корупційних ризиків. Розвинене законодавство, що стосується регламентації і задіяння Інтернет-технологій; засобів зв'язку, захисту інформації, як і наявність належних стандартів безпеки для комп'ютерних мереж - надзвичайно важливі умови використання електронних аукціонів. За допомогою інформаційних

ресурсів реалізуються визначені нами раніше принципи: (а) відкритості процедури закупівель продукції для державних потреб, (б) рівноправності учасників при цьому, (в) публічного відкритого доступу до існуючих інформаційних ресурсів за укладеними правочинами. Як вимагає законодавство, гарантування такого відкритого доступу до інформації досягається шляхом публікації цих ресурсів на єдиному урядовому порталі. У мережі Інтернет теж можна ознайомитися з електронною версією реєстру рамкових угод.

Для ефективної боротьби з корупційними проявами у сфері закупівель українському законодавцеві варто взяти до уваги вже напрацьований досвід країн ЄС, що стосується побудови єдиної електронної системи публічних закупівель. Наголосимо, що при формуванні такої системи закупівель Європейським Союзом були задіяні напрацювання фахівців із США та інших держав. Варто підкреслити, що в державах ЄС сформовано єдину систему наднаціонального законодавства. Головні завдання цієї системи: (а) оптимізація закупівель; (б) гарантування однакових умов конкуренції; (в) додержання правил публічності; (г) допомога здійсненню чесного і прозорого бізнесу; (д) допомога невеликим і середнім підприємствам в одержанні державних замовлень.

ВИСНОВКИ

У дисертації викладено нове розв'язання наукової проблематики інформаційно-правових основ регулювання публічних закупівель в Україні, які сформульовані у теоретичних положеннях і пропозиціях, що містять наукову новизну. Основні з них такі:

1. Доведено, що інформаційно-правове регулювання публічних закупівель в Україні – це система засобів електронного адміністрування, що здійснюється компетентними суб'єктами, покликана забезпечити задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах на підставі тендерної (рамкової) угоди, яка заснована на дієвій законодавчій базі і виступає як система правових явищ інструментального характеру, за допомогою яких суб'єкти її формування досягають поставлених цілей.

2. Розкрито предмет інформаційно-правового регулювання публічних закупівель в Україні, які складають систему стимулюючих та правообмежуючих нормативно-правових актів: Конституція України; міжнародно-правові договори з питань публічних закупівель, ратифіковані Верховною Радою України; законодавчі акти, які умовно можна розділити на ті, що регламентують окрему сферу суспільних відносин, в якій реалізується публічно-закупівельна функція держави і на ті, що визначають процедури (електронний порядок) публічно-закупівельної діяльності; акти Президента України та Кабінету Міністрів України, які визначають окремі аспекти реалізації процедури електронних закупівель; нормативні акти, які приймаються Міністерством економічного розвитку України, що стосуються безпосередньо інформаційного забезпечення публічно-закупівельної діяльності; нормативні акти, які приймаються Уповноваженим органом.

3. Зроблено висновок, що мета, функції і принципи інформаційно-правового регулювання публічних закупівель – це основоположні засади,

ключові правові вимоги, на яких ґрунтується досліджувана сфера діяльності, засновані на базових чинниках теорії публічного адміністрування та нормах і стандартах країн Євросоюзу, спрямовані на задоволення найбільш важливих потреб та інтересів усієї держави, а також її окремих регіонів.

4. З'ясовано, що визначальними елементами інформаційно-правового механізму регулювання публічних закупівель є норми і правовідносини. Зокрема, норма – це законодавчо закріплене правило поведінки компетентних суб'єктів, з метою забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу за рахунок надання авторизованим електронним майданчикам платного модулю електронного аукціону та відповідної бази даних. Розкрито, що природа виникнення інформаційних правовідносин у сфері публічних закупівель, по-перше, зумовлена їх зв'язком з вищенаведеними нормами, а також процесу розподілу й використання публічних фінансів, по-друге – публічними коштами, що мають цільове призначення для закупівлі конкретних товарів, робіт і послуг. Такий зв'язок визначає об'єкт інформаційно-правових відносин, якими є відповідні ресурси, а також предмет – електронну систему закупівель.

5. Обґрунтовується позиція, що контрольну діяльність в механізмі публічних закупівель здійснюють різні органи, функції яких не узгоджені між собою, що призводить до явищ корупційних проявів та зловживань, оскільки недобросовісні учасники можуть запропонувати товари низької якості, унаслідок чого ціна тендерної пропозиції на електронному аукціоні буде штучно заниженою. Тому важливою умовою даного виду контролю мають бути штрафні санкції за неправомірну поведінку усіх учасників публічно-закупівельної діяльності.

6. Доведено, що діяльність судів є складовим компонентом загальної проблеми забезпечення законності у сфері публічних закупівель. Встановлено, що в судовій практиці мають місце окремі порушення спеціальних норм, які регулюють публічні закупівлі, зокрема, суди

обмежуються у відповідних постановах лише загальною термінологією про доведеність чи не доведеність вини особи, яку притягують до відповідальності. При цьому докази не оцінюються на предмет достовірності, а доводи сторони захисту не спростовуються або ж приймаються без належної мотивації.

7. З метою удосконалення інформаційно-правового регулювання публічних закупівель обґрунтовується позиція автора щодо необхідності внести зміни до ч. 7-9 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі», у частині де зазначено, що «у випадку прийняття скарги до розгляду електронна система закупівель автоматично призупиняє початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі...» та викласти її у редакції, з вказівкою про недопущення призупинення початку електронного аукціону при процедурі оскарження, за умови обґрунтування замовником необхідності негайного здійснення закупівлі (не лише для здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони, енергетики та інших важливих сфер життєдіяльності суспільства).

8. Виявлено і узагальнено закономірності адаптації вітчизняного законодавства до вимог Євросоюзу, зокрема: уповноважені органи запрошують до участі в торгах всіх бажаючих, торги проходять відкрито й організовані у спосіб, що виключає прояви корупції, їх особливістю є спрямованість на зниження ціни у півтора чи більше разів. Водночас, під час проведення електронного аукціону важливо, щоб встановлення відповідності учасників заявленим кваліфікаційним критеріям проходило до подання постачальниками конкурсних заявок, оскільки у протилежному випадку замовник може відмовляти учасникам в укладанні рамкового договору і буде зобов'язаний проводити нові тендери. Відповідно до Директиви 2004/18/ЄС, будь-який суб'єкт економічної діяльності може бути допущений до участі в електронному аукціоні, якщо він подасть тендерну пропозицію згідно зі специфікацією та відповідатиме умовам відбору.

9. Визначено, що із метою подолання корупції в Україні доцільно використати досвід країн Євросоюзу та США щодо створення електронної системи публічних закупівель на засадах наднаціонального законодавства. Її основними цілями повинна стати: оптимізація закупівель для державних потреб при мінімізації витрат; забезпечення рівних умов конкуренції за укладання контракту, в тому числі забезпечення рівноправної конкуренції на національних ринках та міжнародних ринках; дотримання вимог публічності; сприяння здійсненню чесного і відкритого бізнесу; сприяння малим і середнім підприємствам в отриманні державних замовлень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2004 . Т. 1 : Загальна частина. 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України: навч. посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд та ін.; за ред. д. ю. н., проф. В. В. Галуцька. Херсон: Гринь Д. С., 2015. 269 с.
3. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. / за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2007. Т. 1. 592 с.
5. Адміністративне судочинство України : підруч. / за заг. ред. проф. Т. О. Коломoeць. К. : Істина, 2008. 457 с.
6. Актуальні проблеми теорії держави та права: навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, Є. О. Гіда та ін.; за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ: ФОП О. С. Ліпкан, 2010. 312 с.
7. Алексеев А. С. Право: Азбука. Теория. Философия: опыт комплексного исследования. Москва: Статут, 1999. 710 с.
8. Апеляційний суд Кіровоградської області URL: <https://kra.court.gov.ua/sud4809/>
9. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія / за загальн. ред. О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутрішніх справ, 2000. 368 с.
10. Банчук О. А. Законодавство про адміністративні делікти європейських держав: загальна характеристика. *Адміністративне право і процес*. 2015. №1(11). С. 102.

11. Баранов О. Методи інформаційного права. *Правова інформатика*. 2007. №4(16). С. 8-12.
12. Беляков К. І. Інформаційно-правові дослідження походження, становлення, стан та перспективи розвитку. *Інформація і право*. №2 (2). 2011. С. 4–12.
13. Беляков К. И. Управление и право в период информатизации: монография. Київ: КВІЦ. 2001. 308 с.
14. Беляков К. І. Мова інформаційно-правових досліджень: проблеми формування. *Правова інформатика*. 2012. № 4 (36). С. 3-9.
15. Беляков К. І. Сучасний стан та перспективи розвитку інформаційно-правових досліджень: матеріали круглого столу «Актуальні проблеми сучасного адміністративного права», (Запоріжжя, 22 берез. 2013 р.). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2013. С. 23-30.
16. Богачов С. В. Інформаційна культура через засоби правової освіти. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2011. №2(5). С. 77-82.
17. Брижко В., Цимбалюк В., Швець М., Коваль М., Базанов Ю. Е-майбутнє та інформаційне право. 2-е вид. / за ред. д-ра економ. наук, професора, члена кореспондента Академії правових наук України М. Швеця. Київ: НДЦП АПрН України, 2006. 302 с.
18. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р., № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
19. Давидова Н. О. Окремі способи захисту особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи. *Збірник тез доповідей Міжнародної наукової конференції молодих вчених «Треті осінні юридичні читання»*. 5-6 листопада 2004 р. Хмельницький: ХІУП, 2004. С. 139-141.
20. Дзьобань О. П., Мануйлов Є. М. Інформаційна безпека в контексті інформаційної культури. *Інформація і право*. № 1(20)/2017 С. 74-81.

21. Дрешпак В. М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе. *Публічне адміністрування, теорія та практика*. 2012. № 2(8). С. 65-69.
22. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік та ін. Харків: Право. 2002. 432 с.
23. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ: Ваін 2015. 392 с.
24. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат., допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К. ; Ірпінь : Перун, 2007. 1736 с.
25. Влялько І. В. Особливості гармонізації законодавства України із законодавством Євросоюзу в сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 115 (ч. II). С. 51-56.
26. В ProZorro тепер можна мониторити предмет закупки. URL: <http://news.ligazakon.ua/news/2019/1/17/183428.html>
27. Галунько В. В. Професійно-правове тлумачення права. *Форум права*. 2011. № 2. С. 151-154.
28. Галунько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 83-88.
29. Галинська К. Ю. Адміністративно-правове забезпечення інформаційного правопорядку в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 20 с.
30. Голуб Ю. О. Сутність та роль контролю державних закупівель у сучасних умовах. *Економіка розвитку*. 2012. №1 (61). С. 54–58.
31. Горбатюк Я. В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2016. Т. 3. № 40. С. 132-137.
32. Горбатюк Я. В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Юридичний вісник*. 2016. №3(40). С. 132-137.

33. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 № 1798-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
34. Директива 2014/24/EU Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу від 26.02.2014 (про державні закупівлі). URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf
35. Державні закупівлі. Міжнародні аспекти. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1036_page_28.html
36. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
37. Дзьобань О. П., Мануйлов Є. М. Інформаційна безпека в контексті інформаційної культури. *Інформація і право*. № 1(20)/2017 С. 74-81.
38. Дрешпак В. М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. № 2(8). С. 65-69
39. Дмитрик О. О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 187 с.
40. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступ. стаття докт. юрид. наук, проф. Ю. И. Козлихина. СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. 752 с.
41. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. докт. юрид. наук., проф. акад. АПрН України М. В. Цвіка, докт. юрид. наук., проф. акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків. : Право, 2009. 584 с.
42. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2011. 582 с.

43. Зельдина Е. Р. Специальный режим хозяйствования: теоретические вопросы и направления модернизации : моногр. / Е. Р. Зельдина. Донецк: ООО «Юго-Восток ЛТД», 2007. 327 с.
44. Злодійська лазівка в «Прозорро»: відхилення на «євроторгах» без шансу на оскарження. URL: <https://antiraid.com.ua/news/zlodijjska-lazivka-v-prozorro-vidhilennya-na-yevrotorgah-bez-shansu-na-oskarzhennya/>
45. Іванов О. В. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні : Аналітична записка. http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2018/Anticorruption_%20Report_Ukr_.pdf
46. Іванов С. О., Сніцар І. В. Правова природа договорів, укладених у межах здійснення державних закупівель. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2014. № 2. С. 235-245.
47. Інформаційне право: підруч. / В.Я. Настюк, Л. П. Коваленко, Р. В. Шаповал та ін.; за заг. ред. В. Я. Настюка. Харків: Право. 2016. 278 с.
48. Капаєва Л. М., Лях М. С. Фінансове право : навч. посіб. Київ. : Центр навчальної літератури, 2004. 248 с.
49. Коваленко І. В. Розвиток законодавства з питань державних закупівель та проблемні питання його застосування. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35683
50. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
51. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2015, № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 11.
52. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
53. Кодекс корпоративної етики підприємства «Citigroup»: URL <http://www.citigroup.com/citi/investor/data/>

54. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
55. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
56. Комаров С. А. Общая теория государства и права : курс лекцій. Москва : Манускрипт, 1996. 316 с.
57. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*, 1996. № 30. Ст. 141.
58. Кормич Б. А. Інформаційне право: підруч. Харків: Бурун и К, 2011. 334 с.
59. Кормич Б. Конституційно-правове регулювання інформаційних відносин. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 46-51.
60. Коррупция в госзакупках. Методы борьбы в США. URL: <http://www.corrupcia.net/aboutnews/item-158.html>
61. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посіб. для юрид. фак. вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
62. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
63. Кузнецов К. В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы / К. В. Кузнецов. СПб. : Питер, 2005. 368 с.
64. Кузнецов К. В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. Москва : Альпина Паблишер, 2003. 339 с.
65. Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 2. С. 176-183.
66. Кулак Н. В. Електронне забезпечення сфери здійснення державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. управ. Харків, 2015. 20 с.
67. Кучерявенко М. П. Податкові процедури : правова природа і класифікація : монографія. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 460 с.

68. Клименко Є. Відкриті торги: правила та умови URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008917
69. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
70. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
71. Лопатін С. І. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення права громадян на інформацію: дис. ...канд. юрид. наук. Київ, 2010. 211 с.
72. Лопатін С. І. Роль і значення інформації в адміністративно-правових відносинах. *Держава і право: Збірник наукових праць*. Київ, 2010. Вип. 49. С. 230-235,
73. Майстренко О. В. Роль тлумачень та роз'яснень законодавства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 2. С. 110-118.
74. Мартинович Д. Є. Аналіз ефективності публічних закупівель як інструменту державної допомоги. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 18. С. 70-76.
75. Матюхіна Н. П., Битяк Ю. П., Ковтун М. С. Основи публічного адміністрування: посібник для підготовки до іспиту / за ред. Матюхіної Н. П. Харків: Право. 2016. 128 с.
76. Міняйло О. І., Костенко А. М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. *Економічний вісник університету*. 2016. №29 (1). С. 135-144.
77. Місцеві фінанси в Україні : правове регулювання : навч. посіб. / О. С. Близнюк, П. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Усенко. Київ : Дакор ; КНТ, 2007. 316 с.
78. Мельников О. С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21RE

F=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=F
ILA=&2_S21STR=Trdu_2016_1_22

79. Михайлович Д. М. Толкование закона : моногр. Харьков. : Нац. ун-т внутр. дел, 2004. 198 с.

80. Настольная книга госзаказчика / авт. и сост. А. А. Храмкин, О. М. Воробьева, В. В. Кошелева, А. В. Волосатова, В. А. Ермаков ; под ред. А. А. Храмкина. 4-е изд., дополн. Москва. : Юриспруденция, 2008. 688 с.

81. Настюк В. Я. Формування системи інформаційного законодавства в Україні. *Інформація і право*. 2011. № 2. С. 27-31.

82. Новицька Н. Б. Організаційно-правові аспекти інформаційної культури и управлінській діяльності: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 210 с.

83. Новицька Н. Б. Захист суспільної моралі в умовах інформаційної трансформації суспільства: монографія, Дрогобич: Коло, 2016. 452 с.

84. Нижній Т. В. Публічні закупівлі у системі електронного урядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 10. С. 110-113.

85. Оврамець Ю.О. Поняття та сутність «публічних закупівель». в адміністративному праві України. *Науковий вісник НУБіП України. Серія: Право*. 2017. № 264. С. 185-194.

86. Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права ЄС. Віче. 2011. № 10. С. 2-5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_10_2.

87. Олефір А.О. Правовий механізм державних закупівель: стимулювання інноваційності виробництва медичної продукції: моногр. Київ.: Юстиніан. 2014. 447 с.

88. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. *Теорія і практика правознавства*. 2017. Вип. 1 (11). URL:<http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi->

bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=tipp_2017_1_7

89. Олефір А. О. Проблеми здійснення державних закупівель за процедурою електронного реверсивного аукціону. *Юридичний журнал*. 2012. № 7/8 С. 34-44.

90. Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 176 с.

91. Онуфрієнко О. В. Правові засоби: досвід дефінування поняття. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 2003. № 2 (23). С. 69-80.

92. Онуфрієнко О. В. Правові засоби: системний підхід як методологія дослідження. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 2001. № 1 (14). С. 69-80.

93. Орлюк О. П. Теоретичні питання банківського права і банківського законодавства. навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 104 с.

94. Основи інформаційного права України: навч. посіб. В. С. Цимбалюк, В. Д. Гавловський, В. В. Гриценко та ін.; за ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного та П. В. Мельника. Київ: Знання, 2004. 274 с.

95. Офіційний веб-сайт АМКУ/ URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/136841>

96. Панчук А.М., Ралдугін Є.О., Клименко І.В. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні: Навчальний посібник / за заг. ред. Ревенко В. Інформатизація державного управління // *Вісник державної служби України*. 1997. № 4. С.76–81.

97. Петруненко Ярослав Вікторович. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис....канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 215 с.

98. Петруненко Я. В. Принципи державних закупівель в Україні. *Вісник господарського судочинства*. 2008. № 3. С. 174–179.

99. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459. *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. Ст. 116.

100. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.

101. Повидиш В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник публічного права*. 2018. Вип. 6. С. 189-197.

102. Повидиш В. В. Деякі питання розгляду судами справ про публічні закупівлі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. С. 209-215.

103. Повидиш В. В. Деякі питання удосконалення контрольних функцій суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель. *Visegrad Journal on human rights*. №2. (volume 1). 2018. С.113-117.

104. Повидиш В. В. Перспективи розвитку електронної системи закупівель в контексті адаптації європейського законодавства в сфері публічних закупівель. *Право і закон*. 2017. № 3. С. 122-127.

105. Повидиш В. В. Система державного контролю у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 152-157.

106. Повидиш В. В. Сучасна інформаційно-правова складова публічних закупівель в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск № 6. С. 123-129.

107. Попов В. Информационное обеспечение управления. URL: <http://www.inventech.ru/lib/sociolog/sociolog0032/>

108. Постанова Кабінету Міністрів України: Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/page>

109. Практичні аспекти оскарження публічних закупівель в Україні
URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/praktichni-aspekti-oskarzhennya-publichnih-zakupivel-v-ukrayini.html>

110. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

111. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017, № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 5.

112. Проблемы теории государства и права / под. ред. С. С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1987. 448 с.

113. Проект Концепції формування та функціонування інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування». URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=34783

114. Противодействие коррупции в госзакупках. Бюджет. 2007. № 4. URL: <http://bujet.ru/article/15216.php>

115. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період: монографія / О. Ю. Бусол. Київ: Ін. Юре, 2014. 564 с.

116. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3681. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 18. Ст. 156.

117. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Голос України*. 2014. № 39.

118. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 43.

119. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. Ст. 27.

120. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166. *Офіційний вісник України* – 2016. № 22. Ст. 13.

121. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.

122. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 33. Ст. 471. (втратив чинність)

123. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII *Відомості Верховної Ради України*, 1992, № 48, Ст. 650.

124. Про електронне інвойсування у сфері державних закупівель: Директива 2014/55/ЄС Європейського парламенту та Ради від 16.04.2014 р. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf

125. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27-28. Ст. 181.

126. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради*. 1993. № 13. Ст. 110.

127. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015, № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 5.

128. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 1754.

129. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 23. Ст. 132.

130. Про затвердження Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014. № 492. *Офіційний вісник України*. 2014. № 80. Ст. 2269.

131. Про затвердження Порядку надання роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель: наказ Міністерства економіки України від 11 лист. 2008 р. № 663 (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства економіки від 28.10.2010 № 49). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8294665-10>

132. Публічні закупівлі: час трансформацій. Типові порушення (аналітичний звіт підготовлений Центром протидії корупції). URL: https://antac.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/2_Rezultaty-hromadskoho-kontrolyu.pdf

133. Про реалізацію пілотного проекту щодо організації електронних торгів (аукціонів) з використанням електронної торгової системи ProZorro. Продажі. : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.09.2017 № 717. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/717-2017-%D0%BF>

134. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2016-%D0%BF>

135. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.03.2016 № 477. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0447-16>

136. Про затвердження примірної тендерної документації : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.04.2016 № 680. – URL: <http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/List?lang=uk-UA&tag=Normativno-pravoviAkti3>.

137. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір: Наук.-інформ. вид. / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ., 2007. 88с.
138. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Вид. 5-те, зі змінами. Київ: Атіка, 2001. 176 с.
139. Рассказов Л. П. Теория государства и права: учебник. Москва: Риор, 2008. 463 с.
140. Регламент авторизованого електронного майданчика «держзакупівлі.онлайн» URL: <https://www.dzo.com.ua/info/rules>
141. Савченко В. Угода про асоціацію України з ЄС - шляхи реалізації переваг. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2016. № 2. С. 24-34.
142. Севостьянова Г. С. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення публічних закупівель в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 10 (ч. 2). С. 91-96.
143. Селіванов А. О. Право тлумачити закони та юридичні наслідки застосування офіційної інтерпретації. *Вісник Верховного Суду України*. 2006. № 7. С. 2-6.
144. Селезньова О. М. Аналіз явища інформаційної свідомості з позиції інформаційного права. *Наука і правоохорона*. 2015. №2. С.110-115.
145. Семенюк Э. П. Информатизация общества, культура личности. *Научно-техническая информация*. Сер. 1. 1993. №1. С. 1-8.
146. Сергєєнкова О. П., Столярчук О. А., Коханова О. П., Пасека О. В. Загальна психологія: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2012. 296 с.
147. Системний підхід і моделювання в наукових дослідженнях: підруч. / за заг.ред В. М. Бутка. Київ: Центр учбової літератури, 2004. 360 с.
148. Словник української мови: в 11-ти т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні / ред.: А. В. Лагутіна, К. В. Денець. Київ: Наукова думка, 1975. Т.6:П. 799 с.

149. Сопілко І. М. Державна інформаційна політика України: стан та шляхи реалізації: монографія. Київ: МП Леся, 2014. 424 с.
150. Сопілко І. М. Специфіка принципів окремих інститутів інформаційного права: порівняльно-правовий аналіз. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». 2012. № 2(23). С. 70-74.
151. Степаненко А. Інформаційна культура як складова загальної культури суспільства. Освіта дорослих: теорія, досвід, перспективи. 2013. Вип. 6. С. 254-260.
152. Смирчинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель. Теоретично-правовий та методологічний аспект: моногр. / В. В. Смирчинський. Тернопіль : Карт-бланш, 2004. 390 с.
153. Сухадольский Г. А. Тендеры. Вопросы и ответы / Г. А. Сухадольский. Москва : Вершина, 2005. 312 с.
154. Схеми відкатів в Україні. Корупція при держзакупівлях: у кишені чиновників і пов'язаних з ними комерсантів йдуть мільярди бюджетних грошей. URL: <http://advokat-ua.com.ua/1038>.
155. Тарахонич Т. І. Змістовна характеристика правових засобів: сучасний погляд. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 37-38.
156. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва: НОРМА, 2002. 616 с.
157. Теорія держави і права: навч. посіб. / Бостан С. К., Заяць Н. В. та ін. Київ: Академія, 2013. 252 с.
158. Ткаченко Н. Управління державними закупівлями: монографія / Н. Ткаченко. Київ: Книга, 2007. 298 с.
159. Ткаченко Н.Б., Уманців Ю.М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82-88.

160. Ткаченко А. О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192-197.

161. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83.

162. Україна та Угода про Асоціацію URL: <http://ucerp.org.ua/doslidzhennya/ukrayina-ta-ugoda-pro-asotsiatsiyu-monitoryng-vykonannya-2014-2018.html>

163. Файвеш Г. Проект Стратегії розвитку електронних державних закупівель в Україні / Грехем Файвеш, 2015. 58 с. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Report-on-Strategy-For-Development-of-e-Procurement-in-Ukraine_UKR.pdf

164. Фігель М.В. Доступ до інформації та електронне урядування. Наукове видання. / Автори-упорядники М.С. Демкова, М.В. Фігель. Київ.: Факт, 2004. 336 с.

165. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди / редкол.: В. І. Шинкарук (голова). Київ: Абрис, 2002. 742 с.

166. Христинченко Н. П. Наукова діяльність в Україні: організаційний та правовий аспект : монографія. Київ: МП Леся, 2015. 412 с.

167. Хусанова К. Ю. До питання про особливості методу правового регулювання відносин у сфері державних закупівель. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 1. С. 117-124.

168. Цибульник Н. Ю. Досвід країн ЄС щодо здійснення публічних закупівель. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція», Одеса. № 28. 2017. С. 94-97.

169. Цимбалюк В. С. Проблеми формування інституту інформаційної культури в теорії інформаційного права України. *Правова інформатика*. 2003. № 1. С. 31-36.

170. Цимбалюк В. С. Правове регулювання інформаційної безпеки в Україні: проблеми теорії та практики. *Адміністративне право і процес : науково-практичний журнал*. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2014. № 2(8). С. 22-30.
171. Циц С. В. Загальнотеоретичний аналіз корупції. *Університетські наукові записки*. 2010. № 1. С. 219-224.
172. Чернадчук В. Д. Бюджетні правовідносини в Україні : теорія, практика та перспективи розвитку : дис. ... доктора юрид. наук. Київ, 2010. 419 с.
173. Червякова О. Б. Культура інформаційних відносин як складник інформаційної безпеки особи / О. Б. Червякова // Родина Алчевських та її внесок в розвиток української культури. С. Рахманінов та культура України (С. Рахманінов : на зламі століть). Вип.13 : Наукові статті учасників XIV Міжнародного науково-теоретичного симпозиуму «С. Рахманінов та культура України (С. Рахманінов : на зламі століть). Родина Алчевських та її внесок в розвиток української культури». / Під ред. кандидата мистецтвознавства, проф. Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Л. М. Трубнікової. Харків : ФОП Носань В. А., 2016. С. 193–203.
174. Черник П. П., Шумка А. В. Інформаційно-психологічні операції у війнах та збройних конфліктах другої половини ХХ - початку ХХІ ст. *Держава і армія*. 2008. № 634. С. 19-23.
175. Чистоклетов Л. Г. Безпека діяльності суб'єктів господарювання як об'єкт адміністративно-правового забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 163-168.
176. Чомахашвілі О. Право громадянина на інформацію. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 45-48.
177. Шляга О. Правовий механізм державних закупівель: стимулювання інноваційності виробництва медичної продукції: автореф. дис.... канд. ек. наук. Маріуполь, 2007. 24 с.

178. Юдіцький О. Л. Види та проблеми правового становища суб'єктів державних закупівель. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 242-247.

179. Юридический научно-практический словарь-справочник : (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. проф. О. Ф. Скакун. Харьков. : Эспада, 2007. 488 с.

180. Які кваліфікаційні критерії може встановлювати замовник для учасників публічних закупівель. URL: <http://salex-lcc.com.ua/blog-ua/yaki-kvalifikatsijni-kriteriji-mozhe-vstanovlyuvati-zamovnik-dlya-uchasnikiv-publichnikh-zakupivel.html>

181. Aberdeen Group (2005). Best Practices in E-Procurement: *Reducing Costs and Increasing Value through Online Buying*. Boston, MA: Aberdeen Group.

182. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC // Official Journal of the European Union. 2014. Vol. 57. P. 65-242.(67)

183. Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement // Official Journal of the European Union. 2014. Vol. 57. P. 1-12.(71)

184. Roman Volodymyrovych Shapoval, Vasyl Yakovych Nastyuk International Expertise in Administrative Legal Support of National Security in Ukraine / *Indian Journal of Science & Technology* // Volume 9/ Issue 36. September 2016

185. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31.03.2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official Journal of the European Union. L 134. 30.4.2004. P. 114

186. SIGMA – Содействие Совершенствованию Государственных Институтов и Управления. – URL: <http://www.center.gov.ua/blog/item/2807-діяльність-програми-sigma>

187. ProZorro. Реформа державних / публічних закупівель. – URL: http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/534/reform_public.pdf.

188. ProZorro – електронна система публічних закупівель, яка прийшла на зміну паперовим держтендерам. URL: <https://buhgalter.com.ua/articles/zakupivli-za-derzhkoshti/prozorro-elektronna-sistema-publichnih-zakupivel-yaka-priyshla-na/>

189. ProZorro публічні закупівлі. URL: <https://prozorro.gov.ua/business>

190. Francesco Gardena. A model to measure e-procurement impacts on organizational performance. *Journal of Public Procurement*, Vol. 13, Issue 2, Summer 2013. P. 215-242.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Повидиш В. В. Сучасна інформаційно-правова складова публічних закупівель в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. С. 123–129.
2. Повидиш В. В. Деякі питання розгляду судами справ про публічні закупівлі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. С. 209–215.
3. Повидиш В. В. Система державного контролю у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 152–157.
4. Повидиш В. В. Перспективи розвитку електронної системи закупівель в контексті адаптації європейського законодавства в сфері публічних закупівель. *Право і закон*. 2017. № 3. С. 122–127. (Киргизька Республіка).
5. Повидиш В. В. Деякі питання удосконалення контрольних функцій суб'єктів інформаційно-правових повноважень у сфері публічних закупівель. *Visegrad Journal on human rights*. 2018. № 2. (Vol. 1). С. 113–117. (Словацька Республіка).
6. Повидиш В. В. Адміністративно-правові відносини у сфері електронних публічних закупівель. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 2. С. 87–93.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Повидиш В. В. Деякі питання щодо формування сучасної інформаційно-правової складової публічних закупівель в Україні. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 9–10 берез. 2018 р.)*. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 56–60.
8. Повидиш В. В. Деякі питання щодо державного контролю у сфері електронних публічних закупівель. *Громадянське суспільство в Україні: проблеми забезпечення правотворчої діяльності: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 6–7 квіт. 2018 р.)*. Х.: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 65–69.
9. Повидиш В. В. Особливості застосування методу адміністративного права у сфері електронних публічних закупівель. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.)*.

Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 92–94.

10. Повидиш В. В. Технократична реальність правових проблем вибудови сучасного інформаційного права. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 18–19 квіт. 2019 р.). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 31. Харків: Друкарня Мадрид, 2019. С. 128–130.

Принципи та функції інформаційно-правового забезпечення публічних закупівель

