

УДК 342.924(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.44>

З. В. Журавльова

кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права»,
приватний нотаріус
Київського міського нотаріального округу
ORCID ID: 0000-0002-8904-467X

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

В статті проаналізовано адміністративно-правове забезпечення у сфері публічних закупівель. Сучасна держава як соціальний інститут покликана забезпечувати стабільне функціонування суспільства, економічний розвиток та задоволення потреб громадян. Одним із ключових механізмів реалізації цих завдань є публічні закупівлі, які відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів, розвитку конкуренції та забезпеченні якісного надання послуг населенню. Публічні закупівлі як інструмент державного управління охоплюють широкий спектр діяльності – від закупівлі товарів і послуг для потреб державних установ до реалізації масштабних інфраструктурних проектів. Водночас, ця сфера є однією з найбільш уразливих до корупційних ризиків, що зумовлює необхідність ретельного адміністративно-правового регулювання та контролю. Україна, як держава, яка прагне до європейської інтеграції та реформування власних інституцій, звертає особливу увагу на вдосконалення системи публічних закупівель. Впровадження електронної системи «Прозорро» стало значним кроком у напрямку підвищення прозорості та ефективності закупівельних процесів. Однак, незважаючи на позитивні зрушення, залишаються численні проблеми, пов'язані з корупцією, недостатньою координацією між контролюючими органами, обмеженими ресурсами для проведення перевірок та іншими викликами, які потребують комплексного підходу до їх вирішення. Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні включає широкий спектр заходів, спрямованих на запобігання корупції, забезпечення конкуренції, вирішення спорів та контроль за дотриманням законодавства. У більшості країн, включаючи Україну, систему контролю та нагляду за публічними закупівлями формують спеціалізовані органи, які діють на різних рівнях управління.

Зроблено висновок, що комплексний підхід до вирішення проблем адміністративно-правового регулювання у сфері публічних закупівель, заснований на впровадженні інноваційних технологій, підвищенні професійного рівня контролюючих органів та активній міжнародній співпраці, сприятиме посиленню ефективності системи закупівель, мінімізації корупційних ризиків та забезпеченню ефективного використання бюджетних коштів. Це, у свою чергу, стане важливим кроком у напрямку підвищення довіри громадян до державних інститутів та забезпечення стабільного економічного розвитку України.

Ключові слова: адміністративний механізм, публічні закупівлі, запобігання корупції, вирішення спорів, зарубіжний досвід, державний контроль, законодавство України в сфері публічних закупівель

Актуальність дослідження. Сучасна держава як соціальний інститут покликана забезпечувати стабільне функціонування суспільства, економічний розвиток та задоволення потреб громадян. Одним із ключових механізмів реалізації цих завдань є публічні закупівлі, які

відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів, розвитку конкуренції та забезпеченні якісного надання послуг населенню. Публічні закупівлі як інструмент державного управління охоплюють широкий спектр діяльності – від закупівлі товарів і послуг для потреб державних установ до реалізації масштабних інфраструк-

турних проектів. Водночас, ця сфера є однією з найбільш уразливих до корупційних ризиків, що зумовлює необхідність ретельного адміністративно-правового регулювання та контролю. Україна, як держава, яка прагне до європейської інтеграції та реформування власних інституцій, звертає особливу увагу на вдосконалення системи публічних закупівель. Впровадження електронної системи «Прозорро» стало значним кроком у напрямку підвищення прозорості та ефективності закупівельних процесів. Однак, незважаючи на позитивні зрушення, залишаються численні проблеми, пов'язані з корупцією, недостатньою координацією між контролюючими органами, обмеженими ресурсами для проведення перевірок та іншими викликами, які потребують комплексного підходу до їх вирішення.

Огляд останніх досліджень. Схожу до нашої проблематику досліджували науковці такі, А.Замрига, С.Єсімов, Д.Кобильнік, М.Ковалів, М.Купцов, А.Славицька, Ю.Оврамець, В.Хомутенко, Н.Цибульник, В.Шаркова та інші. Однак, свою увагу вони звертали на загальні положення або аналізувати більш загальні, суміжні чи спеціальні виклики.

Мета статті полягає в тому щоб дослідити адміністративно-правове забезпечення у сфері публічних закупівель в Україні проаналізувати проблемні питання та надати своє бачення їх усунення.

Виклад основних положень. Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні включає широкий спектр заходів, спрямованих на запобігання корупції, забезпечення конкуренції, вирішення спорів та контроль за дотриманням законодавства. У більшості країн, включаючи Україну, систему контролю та нагляду за публічними закупівлями формують спеціалізовані органи, які діють на різних рівнях управління. Основні органи включають: Антимонопольний комітет України; Державна аудиторська служба України та Рахункова палата України; ДП «Прозорро»; Національна Поліція України; Служба Безпеки України; БЕБ, тощо. Антимонопольний комітет України відіграє центральну роль у забезпеченні законності та справедливості процесів публіч-

них закупівель, здійснюючи контроль за дотриманням конкурентного законодавства. Його діяльність регламентується Законом України «Про Антимонопольний комітет України», Законом України «Про публічні закупівлі», а також Законом України «Про захист економічної конкуренції». Основна функція Антимонопольного комітету у сфері публічних закупівель полягає у забезпеченні добросовісної конкуренції між учасниками тендерів, що є важливим елементом ефективного використання державних коштів та запобігання антиконкурентним узгодженим діям. Ключовим напрямом діяльності Антимонопольного комітету є контроль за дотриманням вимог конкурентного законодавства під час проведення закупівель, що включає аналіз на предмет наявності антиконкурентних змов між учасниками, виявлення випадків недобросовісної конкуренції, зловживання монопольним становищем або антиконкурентних дій органів державної влади та місцевого самоврядування. Важливим аспектом є розгляд скарг суб'єктів господарювання, які беруть участь у публічних закупівлях, щодо порушення замовниками або іншими учасниками встановлених процедур. Скарги можуть стосуватися дискримінаційних умов тендерної документації, необґрунтованої відмови в участі у процедурі закупівлі, неправомірного відхилення тендерної пропозиції, незаконного визначення переможця чи інших порушень, що впливають на рівність умов конкуренції. Повноваження Антимонопольного комітету у сфері публічних закупівель включають проведення перевірок, спрямованих на виявлення порушень конкурентного законодавства. Для цього Комітет має право отримувати документи, проводити аналіз поданих учасниками тендерів пропозицій на предмет наявності ознак змови, вимагати пояснення від суб'єктів господарювання та замовників. У разі встановлення порушень Антимонопольний комітет ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання. Такі рішення можуть містити вимогу про скасування незаконних рішень замовників, відновлення прав учасників закупівель, а також накладення штрафних санкцій на порушників. Антимонопольний комітет

має право застосовувати адміністративні стягнення, серед яких найпоширенішими є штрафи за порушення конкурентного законодавства, що впливають на результати публічних закупівель. Відповідно до статті 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», штрафи можуть накладатися за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, зловживання монопольним становищем, а також недобросовісну конкуренцію, якщо такі дії призвели до спотворення результатів торгів. Крім того, у випадку повторних або систематичних порушень можлива дискваліфікація суб'єктів господарювання від участі у закупівлях на визначений строк [1;2]. Показовим є рішення Антимонопольного комітету України, який встановив причетність трьох компаній – ТОВ «Спільне українсько-австрійське підприємство «Інтервіас Україна», дочірнього підприємства ВАТ «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України» – «Вінницький облавтодор» та ТОВ «ШЛЯХБУД» – до спотворення результатів торгів у межах процедури закупівлі, що стосувалася експлуатаційного утримання та поточного ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення у Вінницькій області. З огляду на встановлені обставини, Антимонопольний комітет України під час засідання, що відбулося 12 серпня 2021 року, визнав дії зазначених компаній такими, що порушують вимоги Закону України «Про захист економічної конкуренції», кваліфікувавши їх як антиконкурентні узгоджені дії, спрямовані на спотворення результатів публічних торгів. У зв'язку з цим на порушників було накладено штрафні санкції загальною сумою 45 859 828 гривень [3]. Значною мірою ефективність діяльності Антимонопольного комітету у сфері закупівель залежить від його взаємодії з іншими державними органами, такими як Державна аудиторська служба України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, а також судовими органами. Така співпраця сприяє комплексному контролю за дотриманням принципів законності, прозорості та добросовісної конкуренції у сфері публічних закупівель. Органи державного фінансового контр-

олю у сфері публічних закупівель в Україні відіграють ключову роль у забезпеченні законності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів. Так, державна аудиторська служба України, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює контроль за ефективністю використання бюджетних коштів, аудит процедур закупівель та виявлення порушень у фінансовій звітності суб'єктів, що використовують державні фінанси. Вона перевіряє відповідність здійснених закупівель вимогам законодавства, обґрунтованість витрат, правильність укладення договорів, а також аналізує ефективність використання бюджетних коштів у контексті досягнення запланованих цілей.

Рахункова палата України, відповідно до статті 98 Конституції України, здійснює контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням, забезпечуючи незалежну оцінку економічної доцільності та законності витрат. У сфері публічних закупівель її діяльність спрямована на аналіз ефективності закупівельної політики держави, оцінку рівня дотримання принципів економності, ефективності та результативності у витрачанні державних коштів, а також виявлення системних проблем, що можуть свідчити про корупційні ризики або порушення бюджетної дисципліни[4]. Повноваження органів державного фінансового контролю охоплюють проведення аудиторських перевірок замовників публічних закупівель, аналіз дотримання ними процедур закупівель, перевірку відповідності витрат бюджетним призначенням, а також дослідження відповідності укладених договорів умовам тендерної документації. У разі виявлення порушень ці органи мають право виносити обов'язкові для виконання рекомендації щодо їх усунення, ініціювати відповідальність винних осіб, звертатися до правоохоронних органів з матеріалами щодо можливих фінансових правопорушень, а також надавати висновки, що можуть бути підставою для прийняття відповідних управлінських рішень. Ефективність функціонування Державної аудиторської служби України та Рахункової палати України у сфері публічних закупівель значною мірою залежить від рівня коорди-

нації їхньої діяльності з іншими органами контролю, зокрема Антимонопольним комітетом України, Державною казначейською службою України, правоохоронними органами та судовими інстанціями. Показовим є приклад, із закупівлею харчових продуктів для Міністерства оборони України, в межах якої Рахункова палата виявила суттєві ризики та проблеми. Станом на кінець червня 2023 року військові частини Збройних Сил України направили до Міністерства оборони 551 акт, що фіксував порушення суб'єктами господарювання умов укладених договорів. У зв'язку з цим Міністерство виставило постачальникам претензії щодо сплати штрафних санкцій на загальну суму 53,1 млн грн, однак фактичне виконання зобов'язань залишилося на критично низькому рівні, оскільки було сплачено лише 1% від зазначеної суми, що становить 676,4 тис. грн. Така ситуація свідчить про недостатню ефективність претензійно-позовної роботи Міністерства оборони у сфері публічних закупівель [5]. Спеціалізовані органи з публічних закупівель в Україні відіграють важливу роль у забезпеченні прозорості, ефективності та законності закупівельних процедур. Головним таким органом є Державне підприємство «Прозорро», діяльність якого регламентується Законом України «Про публічні закупівлі» та підзаконними актами, що визначають функціонування електронної системи закупівель, в тому числі Постановою № 1178 Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Основним завданням цього підприємства є забезпечення прозорості процедур закупівель шляхом адміністрування електронної платформи, яка дає можливість учасникам відкрито конкурувати, а контролюючим органам і громадськості здійснювати моніторинг закупівель у режимі реального часу. Важливою функцією ДП «Прозорро» є надання технічної підтримки учасникам закупівель, що включає консультування щодо роботи системи, усунення технічних несправностей та вдосконалення програмного забез-

печення для зручності користувачів. Моніторинг проведення закупівель є ще одним важливим аспектом діяльності підприємства, оскільки система дозволяє виявляти ризиковані закупівлі та передавати відповідну інформацію контролюючим органам [1;6]. Повноваження ДП «Прозорро» охоплюють можливість блокування процедур закупівель у разі виявлення технічних чи процедурних порушень, що унеможливує подальше проведення закупівлі до усунення недоліків. Окрім цього, підприємство здійснює функцію надання доступу до інформації про закупівлі, забезпечуючи відкритість даних, що дозволяє як державним органам, так і громадськості контролювати використання бюджетних коштів та виявляти можливі порушення. Наприклад, підстави для відхилення тендерних пропозицій учасників у системі «Прозоро» визначені Постановою Кабінету Міністрів України № 1178, яка регламентує порядок проведення процедур закупівель. Зокрема, відповідно до підпункту 11 пункту 47 цієї Постанови, тендерна пропозиція може бути відхилена у разі, якщо учасник процедури закупівлі або кінцевий бенефіціарний власник, член або учасник (акціонер) юридичної особи – учасника є суб'єктом, щодо якого застосовано санкції у вигляді заборони на участь у публічних закупівлях товарів, робіт і послуг. Такі обмеження ґрунтуються на положеннях Закону України «Про санкції» та спрямовані на забезпечення національної безпеки, захист економічних інтересів держави та недопущення участі в тендерах суб'єктів, які становлять загрозу для економічної стабільності України [6]. Повноваження внутрішніх контрольних органів включають винесення внутрішніх рекомендацій щодо усунення виявлених порушень, що дозволяє державним органам удосконалювати свої закупівельні процеси та мінімізувати ризики правопорушень у майбутньому. У разі виявлення серйозних порушень внутрішні підрозділи мають право звертатися до зовнішніх органів контролю, зокрема до Державної аудиторської служби України, Антимонопольного комітету України або правоохоронних органів, що забезпечує комплексний підхід до контролю за використанням

бюджетних коштів та підвищує відповідальність посадових осіб за дотримання законодавчих вимог у сфері публічних закупівель. Учасник процедури закупівлі має право подати скаргу до Антимонопольного комітету України як органу оскарження через електронну систему закупівель у строки, передбачені частиною восьмою статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі». Скарга подається в електронному вигляді через платформу «Прозорро» і автоматично реєструється у відповідному реєстрі. Важливим аспектом є те, що подання скарги блокує подальший перебіг процедури закупівлі до моменту прийняття рішення органом оскарження, що є гарантією неможливості укладення договору за потенційно незаконними результатами торгів. Після отримання скарги Антимонопольний комітет України проводить її розгляд відповідно до вимог частини одинадцятої статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі», що передбачає можливість витребування додаткових документів, запит пояснень у замовника або учасника закупівлі, а також залучення експертів у разі потреби. Рішення за результатами розгляду скарги приймається органом оскарження на відкритому засіданні, де заслуховуються аргументи сторін та аналізуються подані матеріали [1]. Окрім розгляду скарг у порядку оскарження, система «Прозорро» також передбачає механізм звернень, які можуть подаватися учасниками торгів, контролюючими органами або громадськими організаціями з метою повідомлення про потенційні порушення, що не підпадають під формальний механізм оскарження. Такі звернення не мають обов'язкової юридичної сили, однак можуть бути використані контролюючими органами, зокрема Державною аудиторською службою України або правоохоронними органами, для ініціювання перевірок та подальшого реагування на виявлені порушення тощо. Таким чином, механізм розгляду скарг та звернень у системі «Прозорро» є комплексним інструментом забезпечення дотримання законодавства у сфері публічних закупівель, який гарантує можливість оперативного реагування на порушення та забез-

печення справедливих умов конкуренції. Слід зазначити, що адміністративно-правове регулювання у сфері публічних закупівель в Україні має ряд системних проблем, які негативно впливають на ефективність контролю та забезпечення законності процедур закупівель. Однією з ключових проблем є недостатня координація між органами контролю, що ускладнює комплексний моніторинг та оперативне реагування на порушення. Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, Державне підприємство «Прозорро», а також правоохоронні органи та громадські організації мають різні сфери повноважень та компетенцію, що нерідко призводить до дублювання функцій або, навпаки, виникнення прогалів у контролі. Відсутність ефективного механізму обміну інформацією між цими органами ускладнює процес виявлення зловживань та забезпечення відповідальності порушників.

Перспективи розвитку контролю у сфері публічних закупівель мають бути спрямовані на вдосконалення координації між контролюючими органами, підвищення аналітичної спроможності моніторингових структур та посилення відповідальності за порушення закупівельного законодавства. Важливим напрямом є законодавче врегулювання механізму обміну інформацією між органами контролю, що дозволить підвищити ефективність перевірок і сприяти своєчасному виявленню зловживань. Запровадження автоматизованих систем аналізу ризиків та підвищення рівня цифровізації державного аудиту дозволить зменшити людський фактор і забезпечити оперативність реагування на порушення.

Для вирішення проблем адміністративно-правового регулювання та контролю у сфері публічних закупівель доцільним є впровадження сучасних технологічних рішень, зокрема штучного інтелекту, для аналізу великих обсягів даних про закупівлі, виявлення аномалій у тендерних процедурах та прогнозування ризиків порушень. Використання автоматизованих систем моніторингу дозволить зменшити вплив людського фактора, підвищити ефективність аналітичної роботи контролюючих органів та своєчасно іден-

тифікувати можливі корупційні схеми. Необхідність цифровізації контролю відповідає сучасним тенденціям розвитку публічного управління та є предметом міжнародного досвіду, зокрема у країнах Європейського Союзу, де автоматизовані системи ризик-менеджменту активно використовуються у сфері державних закупівель.

Зміцнення міжнародного співробітництва у сфері публічних закупівель є ще одним важливим аспектом удосконалення системи контролю. Україна, як держава, що взяла на себе зобов'язання у рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, зобов'язана імплементувати європейські стандарти у сфері закупівель відповідно до Директив ЄС 2014/24/ЄС та 2014/25/ЄС[7]. Обмін досвідом із європейськими країнами, співпраця з міжнародними організаціями, такими як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Світовий банк та Програма розвитку ООН, дозволить адаптувати найкращі практики до українського законодавства, підвищити рівень прозорості процедур закупівель та впровадити ефективні механізми запобігання корупції. Таким чином, комплексний підхід до вирішення проблем адміністративно-правового регулювання у сфері публічних закупівель, заснований на впровадженні інноваційних технологій, підвищенні професійного рівня контролюючих органів та активній міжнародній співпраці, сприятиме посиленню ефективності системи закупівель, мінімізації корупційних ризиків та забезпеченню ефективного використання бюджетних коштів.

Таким чином, комплексний підхід до вирішення проблем адміністративно-правового регулювання у сфері публічних закупівель, заснований на впровадженні інноваційних технологій, підвищенні професійного рівня контролюючих органів

та активній міжнародній співпраці, сприятиме посиленню ефективності системи закупівель, мінімізації корупційних ризиків та забезпеченню ефективного використання бюджетних коштів. Це, у свою чергу, стане важливим кроком у напрямку підвищення довіри громадян до державних інститутів та забезпечення стабільного економічного розвитку України.

Список використаної літератури:

1. Про публічні закупівлі. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
2. Про захист економічної конкуренції. Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text>
3. АМКУ оштрафував на 45 млн грн три компанії за змову на торгах щодо утримання та ремонту доріг. Сайт Антимонопольного комітету. URL: <https://amcu.gov.ua/news/amku-oshtrafuvav-na-45-mln-grn-tri-kompaniyi-za-zmovu-na-torgah-shchodo-utrimannya-ta-remontu-dorig>
4. Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Закупівля харчів для Міноборони: Рахункова палата ідентифікувала ризики та виявила суттєві проблеми. Сайт Рахункової палати. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1691>
6. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування. Постанова КМУ від 12 жовтня 2022 р. № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>
7. ДИРЕКТИВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_052-14#Text

Zhuravlova Z. V. Administrative and legal support in the field of public procurement in Ukraine

The article analyzes the administrative and legal support in the field of public procurement. The modern state as a social institution is called upon to ensure the stable functioning of society, economic development and satisfaction of the needs of citizens. One of the key mechanisms for implementing these tasks is public procurement, which plays an important role in ensuring the effective use of budget funds, developing competition, and ensuring

the quality of services provided to the population. Public procurement as a tool of public administration covers a wide range of activities - from the purchase of goods and services for the needs of state institutions to the implementation of large-scale infrastructure projects. At the same time, this area is one of the most vulnerable to corruption risks, which necessitates careful administrative and legal regulation and control. Ukraine, as a state striving for European integration and reforming its own institutions, pays special attention to improving the public procurement system. The introduction of the electronic system «Prozorro» has become a significant step towards increasing the transparency and efficiency of procurement processes. However, despite positive developments, numerous problems remain related to corruption, insufficient coordination between regulatory bodies, limited resources for inspections, and other challenges that require a comprehensive approach to their resolution. Administrative and legal support for public procurement in Ukraine includes a wide range of measures aimed at preventing corruption, ensuring competition, resolving disputes and monitoring compliance with the law. In most countries, including Ukraine, the system of control and supervision of public procurement is formed by specialized bodies operating at different levels of government.

It was concluded that a comprehensive approach to solving problems of administrative and legal regulation in the field of public procurement, based on the introduction of innovative technologies, increasing the professional level of regulatory bodies and active international cooperation, will contribute to strengthening the efficiency of the procurement system, minimizing corruption risks and ensuring the effective use of budget funds. This, in turn, will be an important step towards increasing citizens' trust in state institutions and ensuring stable economic development of Ukraine.

Key words: *administrative mechanism, public procurement, prevention of corruption, dispute resolution, foreign experience, state control, Ukrainian legislation in the field of public procurement.*