

**Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

Д'ячук Максим Юрійович

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

Правове регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**
зі спеціальності 081 «Право»

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

_____ М.Ю. Д'ячук

Науковий керівник – **Потіп Микола Миколайович**
доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2026

АНОТАЦІЯ

Д'ячук М.Ю. Правове регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Дніпро, 2026.

У дисертації проведено комплексне наукове дослідження правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячені встановленню правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель. Здійснене дослідження дозволило сформулювати нові наукові положення та висновки, обґрунтовані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– визначено нормативно-правову модель публічних закупівель як системи процедур, що одночасно реалізує антикорупційну функцію та інструменти сталого розвитку, характерні для права ЄС, де розуміння системи публічних закупівель у цифровому середовищі має виходити із визначення ключових результатів правового регулювання, що виступає не лише як інструмент укладення договору, а й забезпечення процедурної легітимності рішень замовника та контролюючих органів;

- обґрунтування моделі «воєнної закупівельної дискреції» як особливого різновиду адміністративного розсуду у сфері публічних закупівель, який виникає внаслідок делегування Кабінету Міністрів України повноважень визначати спеціальні правила (особливості) закупівель на період воєнного стану та має підлягати підвищеним вимогам правової визначеності, мотивованості й контрольованості, де визначено такі

структурні елементи такого розсуду (підстави відступу від конкуренції, межі безпекового нерозкриття інформації, критерії нагальності, стандарти обґрунтування та постаудиту) і встановлено їхній вплив на конкуренцію, прозорість та ефективність витрачання публічних коштів;

удосконалено:

– процедурні критерії оцінки ефективності закупівель (своєчасність, відкритість даних, пропорційність вимог, контрольованість рішень), які можуть бути використані для вдосконалення національного регулювання та його гармонізації зі стандартами ЄС;

- наукові підходи до класифікації процедур у сфері закупівель шляхом обґрунтування їх поділу на реєстраційні (включно з авторизацією/акредитацією електронних майданчиків), інформаційні, конкурентно-процедурні, контрольно-наглядові та деліктні, що дозволяє точніше визначати межі дискреції та юридичні наслідки кожної стадії;

- розуміння авторизаційних процедур як самостійного підвиду адміністративних процедур у сфері публічних закупівель, спрямованого на забезпечення функціональної спроможності електронної системи «Прозорро», а не на безпосередній відбір переможця закупівлі, де запропоновано їх авторську систематизацію за критерієм юридичних наслідків і підстав застосування: первинна авторизація, авторизація попередньо авторизованого майданчика, попередня авторизація, а також «субавторизаційні» процедури (реєстрація зміни оператора та доменного імені) і деавторизація;

- теоретичне розмежування категорій «державний контроль» і «громадський нагляд» у закупівлях, запропоновано використовувати термін «громадський нагляд» для позначення не владних, а інформаційно-аналітичних і ініціативних форм впливу громадськості на дотримання законності;

набуло подальшої розробки:

– положення про подвійний характер договору про закупівлю: приватноправова форма поєднується з публічно-правовим змістом, а за використання бюджетних коштів договір набуває ознак адміністративного договору, що потребує спеціальних гарантій прозорості та підзвітності;

- доцільність інтеграції в українське закупівельне регулювання підходу «вартість життєвого циклу» як процедурного критерію, який має застосовуватися не лише на етапі оцінювання пропозицій, а й на стадії планування та формування технічних специфікацій, що наближує практику до вимог Директив ЄС 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС, що базується на розвитку положення щодо оптимізації електронних закупівель через запровадження категорійного підходу (товари/роботи/послуги) із відмінними стратегіями постачання та індикаторами ефективності;

- обґрунтування втручального характеру перевірки закупівель як інспекційної адміністративної процедури *post factum*, визначено її ключові процесуальні документи (акт перевірки, матеріали для притягнення до відповідальності) та ризику низької ефективності через порушення строків і неналежну якість доказової бази.

Констатовано, що адміністративні процедури оскарження у сфері публічних закупівель становлять базовий позасудовий інструмент забезпечення та відновлення порушених прав і законних інтересів учасників закупівельних правовідносин, одночасно виконуючи превентивно-регулятивну функцію щодо мінімізації недобросовісних практик з боку замовників. Їх квазісудовий характер детермінований тим, що розв'язання публічно-правового спору здійснюється суб'єктом публічної адміністрації з дотриманням мінімально необхідних процесуальних гарантій (змагальності, рівності сторін, відкритості, мотивованості рішення), а також із забезпеченням подальшого судового контролю за актами постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України.

Визначальною ознакою досліджуваного провадження у сфері публічних закупівель є його високий рівень технологічної інтеграції з електронною системою «Прозорро», що зумовлює електронну форму ініціювання, обов'язковість та процедурну інкорпорацію сплати плати за подання скарги, а також автоматизоване призупинення ключових процедурних дій у межах закупівлі як гарантію реальності адміністративного захисту. Водночас установлено наявність низки проблемних аспектів, зокрема потенційну можливість маніпулятивного впливу на юридично значимий момент оприлюднення протоколів, невизначеність у встановленні початку перебігу строків оскарження на постаукціонній стадії, а також дискусійність пропорційності заборони відкликання скарги. Окремо підкреслено, що скорочення строків розгляду скарг може створювати ризики звуження змісту принципів змагальності та рівності процесуальних можливостей сторін, що здатне негативно позначатися на якості рішень органу оскарження та рівні довіри до відповідного механізму.

Констатовано, що адміністративно-правове забезпечення контролю у сфері публічних закупівель є ключовим інструментом охорони публічного інтересу, спрямованим на запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, мінімізацію корупційних ризиків та підтримання довіри до системи закупівель. Контрольні механізми мають багаторівневий характер і поєднують державний контроль (загальний і спеціальний) із громадським наглядом, який за своєю природою є переважно інформаційно-аналітичним і ініціативним. Державний контроль у закупівлях реалізується через низку адміністративних процедур, серед яких найбільш репрезентативними виступають моніторинг закупівель та перевірки закупівель, здійснювані Державною аудиторською службою України. Моніторинг функціонує як поточний контроль, що забезпечує оперативне реагування на ризики та порушення, тоді як перевірка закупівель має інспекційно-втручальний характер і, як правило, здійснюється постфактум. Ефективність цих процедур залежить від належної процесуальної визначеності, якості доказової бази,

дотримання строків притягнення до відповідальності та прозорості взаємодії сторін через електронну систему «Прозорро».

Ключові слова: адміністративні процедури; воєнний стан; державно-приватне партнерство, державний фінансовий контроль; електронна система; Європейський Суд з прав людини; захист; інноваційна економіка; контроль; оскарження; моніторинг і аудит; майнові права; нормативно-правове регулювання; органи публічної влади; притягнення до відповідальності публічних службовців; публічні закупівлі; публічний інтерес; публічні послуги; публічні правовідносини; цифрові послуги; цифрова держава; цифровізація.

ABSTRACT

Diachuk M. Yu. Legal Regulation of Procedures in the Field of Public Procurement. – Qualification scientific work in manuscript form.

Dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy (PhD) in Specialty 081 «Law». – Dnipro University of Technology, Dnipro, 2026.

The dissertation provides a comprehensive scientific study of the legal regulation governing the implementation of procedures in the field of public procurement.

The scientific novelty of the obtained results lies in the fact that this work constitutes one of the first comprehensive studies in Ukrainian legal scholarship devoted to identifying and substantiating the legal regulation of procedures in public procurement. The research made it possible to formulate new scholarly propositions and conclusions, personally substantiated by the author, in particular:

for the first time:

– a regulatory-legal model of public procurement has been defined as a system of procedures that simultaneously performs an anti-corruption function and incorporates sustainable development instruments characteristic of EU law; in the digital environment, the understanding of the public procurement system should proceed from identifying the key outcomes of legal regulation, which functions not only as a tool for concluding a contract but also as a mechanism for ensuring the

procedural legitimacy of decisions made by contracting authorities and supervisory bodies;

– a model of “wartime procurement discretion” has been substantiated as a specific type of administrative discretion in the field of public procurement, arising from the delegation to the Cabinet of Ministers of Ukraine of powers to determine special procurement rules (features) for the period of martial law; this discretion should be subject to enhanced requirements of legal certainty, proper reasoning, and controllability. The study identifies its structural elements (grounds for departing from competition, limits of security-related non-disclosure of information, urgency criteria, standards of justification and post-audit) and determines their impact on competition, transparency, and the efficiency of public spending;

improved:

– procedural criteria for assessing procurement effectiveness (timeliness, data openness, proportionality of requirements, and controllability of decisions), which may be used to refine national regulation and harmonize it with EU standards;

– scholarly approaches to the classification of procurement procedures by substantiating their division into registration procedures (including authorization/accreditation of electronic platforms), informational procedures, competitive-procedural procedures, control-supervisory procedures, and delict (offence-related) procedures, which enables a more precise determination of the limits of discretion and the legal consequences at each stage;

– the understanding of authorization procedures as an independent subtype of administrative procedures in public procurement aimed at ensuring the functional capacity of the “Prozorro” e-procurement system rather than directly selecting the winner; the author proposes their systematization according to legal consequences and grounds for application: initial authorization, authorization of a previously authorized platform, preliminary authorization, “sub-authorization”

procedures (registration of changes of operator and domain name), and de-authorization;

– the theoretical delineation between the categories of “state control” and “public oversight” in procurement; the term “public oversight” is proposed to denote non-authoritative, information-analytical and initiative-based forms of societal influence on compliance with legality;

further developed:

– the proposition regarding the dual nature of the procurement contract: a private-law form combined with public-law content; where budget funds are used, the contract acquires features of an administrative contract, which requires special guarantees of transparency and accountability;

– the expediency of integrating into Ukrainian procurement regulation the “life-cycle cost” approach as a procedural criterion to be applied not only at the stage of evaluating bids, but also at the planning stage and when drafting technical specifications; this brings practice closer to the requirements of EU Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU, and 2014/55/EU and is based on the further development of provisions on optimizing e-procurement through the introduction of a category-based approach (goods/works/services) with differentiated sourcing strategies and performance indicators;

– the substantiation of the intrusive nature of procurement inspections as an ex post (post factum) inspection-type administrative procedure; the research identifies its key procedural documents (inspection report; materials for bringing to liability) and the risks of low effectiveness due to missed time limits and inadequate quality of the evidentiary base.

It is stated that administrative appeal procedures in public procurement constitute a basic out-of-court instrument for securing and restoring violated rights and legitimate interests of participants in procurement legal relations, while also performing a preventive-regulatory function aimed at minimizing unfair practices by contracting authorities. Their quasi-judicial nature is determined by the fact that a public-law dispute is resolved by a public administration body with observance

of the minimally necessary procedural guarantees (adversarial character, equality of parties, openness, reasoned decision), as well as by ensuring subsequent judicial review of acts adopted by the permanent administrative board of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

A defining feature of the relevant proceedings in public procurement is the high level of technological integration with the “Prozorro” e-procurement system, which predetermines the electronic form of initiation, the obligatory and procedural incorporation of the fee for filing a complaint, and the automated suspension of key procedural actions within the procurement as a guarantee of the effectiveness of administrative protection. At the same time, a number of problematic aspects have been identified, including the potential for manipulative influence on the legally significant moment of publishing protocols, uncertainty in determining the starting point for appeal time limits at the post-auction stage, and the debatable proportionality of the prohibition on withdrawing a complaint. It is separately emphasized that shortening the time limits for considering complaints may create risks of narrowing the content of the principles of adversarial proceedings and equality of procedural opportunities, which may adversely affect the quality of decisions of the appeal body and the level of trust in this mechanism.

It is established that administrative-legal support of control in the field of public procurement is a key instrument for safeguarding the public interest, aimed at preventing misuse of budget funds, minimizing corruption risks, and maintaining trust in the procurement system. Control mechanisms are multi-level and combine state control (general and special) with public oversight, which by its nature is predominantly information-analytical and initiative-based. State control in procurement is implemented through a number of administrative procedures, among which the most representative are procurement monitoring and procurement inspections carried out by the State Audit Service of Ukraine. Monitoring functions as ongoing control that enables prompt responses to risks and violations, whereas procurement inspection has an intrusive, inspection-type character and, as a rule, is conducted *ex post*. The effectiveness of these procedures depends on proper

procedural certainty, the quality of the evidentiary base, compliance with time limits for bringing to liability, and transparency of interaction between the parties through the “Prozorro” e-procurement system.

Keywords: administrative procedures; martial law; public-private partnership, state financial control; electronic system; European Court of Human Rights; protection; innovative economy; control; appeal; monitoring and audit; property rights; regulatory and legal regulation; public authorities; holding public officials accountable; public procurement; public interest; public services; public legal relations; digital services; digital state; digitalization.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Борисенко, А., Д’ячук М. (2023). Адміністративні процедури у сфері публічних закупівель. *Law. State. Technology*, 2, 30–35, doi: 10.32782/LST/2023-2-5
2. Д’ячук М. Ю. Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №5. С.635-637. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-5/158>
3. Д’ячук М.Ю. Правове регулювання процедур авторизації суб’єктів публічних закупівель. *Право та державне управління*. 2025. №2. С. 273-279. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.3.35>
4. Д’ячук М.Ю. Нормативно-правові засади здійснення процедур у сфері публічних закупівель. *Legal education and science in the context of European integration* : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (5 жовтня 2022 р.) / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. О. Легези; НТУ «Дніпровська політехніка». Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С.21-23

5. Д'ячук М. Правова природа та особливості електронної системи PROZORRO як інструмента забезпечення прозорості та конкуренції у публічних закупівлях. *«Молодь: наука та інновації» 2025*: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 12–14 листопада 2025 року (у 3-х томах) / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2025. Том 3. С. 132-135

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень.....	13
Вступ.....	14
РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	25
1.1. Функціональне призначення публічних закупівель.....	25
1.2. Міжнародний та зарубіжний досвід застосування адміністративних процедур у сфері публічних закупівель.....	32
1.3. Види та ознаки адміністративних процедур у сфері публічних закупівель.....	48
Висновки до розділу 1.....	60
РОЗДІЛ 2 СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	63
2.1. Адміністративні процедури проведення публічних закупівель....	63
2.2. Правове регулювання процедур авторизації суб'єктів публічних закупівель.....	104
2.3. Адміністративні процедури оскарження публічних закупівель..	130
2.4. Адміністративно-правове забезпечення контролю за публічними закупівлями.....	160
2.5. Актуальні виклики функціонування системи публічних закупівель України в умовах воєнного стану.....	178
Висновки до розділу 2.....	206
Висновки.....	220
Список використаних джерел.....	227
Додатки.....	249

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ГПК України – Господарський процесуальний кодекс України

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України

ФРН – Федеративна Республіка Німеччини

США – Сполучені Штати Америки

ВСТУП

Актуальність теми. Сфера публічних закупівель в Україні є одним із ключових інструментів реалізації публічної політики та управління бюджетними ресурсами, оскільки через закупівельні процедури забезпечуються потреби держави й територіальних громад у товарах, роботах і послугах, у тому числі у сферах оборони, гуманітарного забезпечення, критичної інфраструктури та відновлення. За таких умов правове регулювання процедур у публічних закупівлях має не лише фінансово-економічне значення, а й безпосередньо впливає на рівень прозорості, конкурентності, недискримінації учасників та довіри суспільства до публічної адміністрації. Базовим нормативним підґрунтям правового регулювання публічних закупівель виступає Закон України «Про публічні закупівлі», який станом на 31.10.2025 року діє в актуальній редакції та зберігає статус системоутворюючого акта, що визначає засади, принципи, суб'єктний склад і процедурну архітектуру закупівельної діяльності. Водночас правозастосування у цій сфері ускладнюється високою динамікою нормативного масиву та необхідністю одночасного застосування загального порядку здійснення закупівель і спеціального правового режиму, обумовленого дією воєнного стану. Особливе значення в цьому контексті має Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178 «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», якою встановлено спеціальний процедурний порядок та умови здійснення закупівель в умовах воєнного стану і впродовж 90 днів після його припинення або скасування. Зазначене породжує низку адміністративно-правових проблем: нормативну багаторівневість і фрагментарність процедурних приписів; колізійність між

законом і підзаконним регулюванням; різноманітності процедурних вимог замовниками та органами контролю; напруження між потребою оперативності (особливо у воєнний час) і гарантіями конкуренції та прозорості. Додатковим чинником актуальності є євроінтеграційний вектор України та необхідність наближення процедур закупівель і механізмів контролю до стандартів ЄС, що прямо впливає з зобов'язань у межах Угоди про асоціацію та відповідних додатків щодо державних закупівель.

Отже, виникає об'єктивна потреба у комплексному науковому переосмисленні правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель, з'ясуванні меж дискреції замовника та контролюючих органів, визначенні системності процедурних стадій (планування, оголошення, кваліфікація, оцінка, укладення та виконання договору, оскарження/контроль) і формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та підзаконного регулювання.

Стан наукової розробки теми. Проблематика правового регулювання публічних закупівель досліджувалася в межах адміністративного, господарського та фінансового права, а також у площині антикорупційної політики та державного фінансового контролю. Загальнотеоретичні та методологічні підходи до процедурної діяльності публічної адміністрації, адміністративних процедур і гарантій належного врядування традиційно розвивалися у працях представників української адміністративно-правової доктрини, що формують базу для аналізу закупівель як специфічної адміністративної процедури (у широкому розумінні – як процедурно врегульованої діяльності замовника/органів публічної влади).

Разом із тим в останні роки суттєво активізувались спеціалізовані дослідження, присвячені саме закупівлям: роботи, що аналізують загальні підходи до правового регулювання публічних закупівель і принципи системи (зокрема, наукові публікації Д.А. Кобильнікі, Т.О. Коломоєць, М.П. Кучерявенка, Г.О. Блінової та ін.); дисертаційні та компаративні дослідження адміністративно-правового регулювання публічних закупівель в

Україні та державах ЄС (зокрема, праці М. В. Купцова, М.М. Потіпа, О.В. Пушкіної, О.В. Марченко та ін.); прикладні галузеві дослідження закупівель у будівництві (зокрема, дисертаційна праця Ч. Ч. Левандовського на тему «Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель у галузі будівництва в Україні» (2025 р.)); наукові роботи, зосереджені на окремих видах предмета закупівлі та спеціальних режимах (наприклад, дослідження О.Ю. Курепіної щодо закупівель вугілля для соціально значущих об'єктів (2020 р.)); дослідження гармонізації стандартів закупівель України та ЄС, у яких аналізуються підходи ЄС і директивне регулювання (зокрема, праці Т.І. Швидкої, А.Т. Комзюка та ін.).

Попри наявний доробок, у науковій літературі зберігається потреба в цілісному дослідженні саме правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель як системи взаємопов'язаних процесуальних дій і рішень, що приймаються замовником, учасниками, органом оскарження та суб'єктами контролю. Недостатньо розробленими залишаються питання узгодженості процедурних стандартів «мирного» та «воєнного» режимів, баланс публічного інтересу й конкуренції, стандарти мотивування рішень замовника, належні процедурні гарантії учасників, а також місце й межі контрольних процедур (моніторинг, реагування, наслідки порушень) у загальній архітектурі закупівельного процесу.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження тематично та нормативно корелює з ключовими актами й політиками держави у сфері закупівель та євроінтеграції, зокрема: Законом України «Про публічні закупівлі», Постановою КМ України від 12 жовтня 2022 р. № 1178, Стратегією реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки та операційним планом її реалізації у 2024–2025 роках; Дорожньої карти посилення контролю за публічними закупівлями та затвердження плану заходів з її реалізації на 2025 - 2027 роки, затвердженої розпорядженням КМ України № 1390-р від 03.12.2025 року); зобов'язаннями України у межах Угоди про асоціацію Україна–ЄС у частині державних

закупівель (відповідні додатки/оновлення Додатка XXI), а також рішеннями органів асоціації щодо оцінки прогресу виконання етапів наближення до права ЄС; визначеними орієнтирами наближення до директив ЄС у сфері закупівель (зокрема, Директива 2014/24/ЄС) у межах державних інструментів планування імплементації. Дисертаційне дослідження виконане в межах плану науково-дослідної роботи кафедри цивільного, господарського та екологічного права Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», а внесок здобувача полягає у формуванні науково обґрунтованих підходів до вдосконалення процедурного (адміністративно-правового) механізму здійснення публічних закупівель, зокрема в частині систематизації процедурних стадій, гарантій прав учасників та узгодження відповідних адміністративно-правових режимів регулювання. Внесок здобувача полягає у визначенні правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель.

Дослідження здійснено із наявністю кореляційних зв'язків із положеннями законів України «Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні», «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про державно-приватне партнерство», Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016, в межах виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр., ухваленої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 та ін.. Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» (протокол № 8 від «30» червня 2022 р.).

Мета та задачі дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є встановлення правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель та обґрунтування напрямів забезпечення їх ефективності з урахуванням зарубіжного досвіду.

Досягнення поставленої мети дисертаційної роботи пов'язується із вирішенням таких наукових *задачі*:

- встановити функціональне призначення публічних закупівель;
- охарактеризувати міжнародний та зарубіжний досвід застосування адміністративних процедур у сфері публічних закупівель;
- описати види та ознаки адміністративних процедур у сфері публічних закупівель;
- вивчити адміністративні процедури проведення публічних закупівель;
- з'ясувати особливості правового регулювання процедур авторизації суб'єктів публічних закупівель;
- вивчити специфіку здійснення адміністративних процедур оскарження публічних закупівель;
- дослідити адміністративно-правове забезпечення контролю за публічними закупівлями;
- вивчити актуальні виклики функціонування системи публічних закупівель України в умовах воєнного стану та сформулювати напрями їх подолання.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у сфері правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель.

Предметом дослідження є правове регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель.

Методи дослідження. Досягнення поставленої мети та вирішення визначених завдань дисертаційної роботи здійснено із використанням сукупності загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, що забезпечило комплексний аналіз правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель та формування пропозицій щодо підвищення їх ефективності. Застосування діалектичного методу дало змогу розкрити еволюцію та внутрішні суперечності правового регулювання процедур закупівель (співвідношення публічного інтересу, конкуренції та

оперативності), а також визначити тенденції його розвитку, зокрема в умовах воєнного стану (розділ 1, підрозділ 2.5). Використання методів аналізу та синтезу забезпечило: виокремлення елементів механізму публічних закупівель та їх процедурної структури; систематизацію видів адміністративних процедур у цій сфері; узагальнення підходів до визначення їх ознак і стадій (підрозділи 1.1, 2.1–2.2). Функціональний метод застосовано для встановлення функціонального призначення публічних закупівель (економічної, антикорупційної, управлінської, соціальної та безпекової функцій), а також для з'ясування ролі процедур як інструмента реалізації функцій публічної адміністрації у закупівлях (підрозділ 1.1, розділ 2). Залучення системного підходу дозволило розглядати публічні закупівлі як цілісну систему взаємопов'язаних процедур (планування, ініціювання, відбору, укладення та виконання договору, оскарження і контролю), а також визначити місце кожної процедури у загальному адміністративно-правовому механізмі регулювання (розділ 2). Історико-правовий метод використано для аналізу становлення та трансформації національної моделі закупівель, з'ясування логіки зміни процедурних підходів та інституційних механізмів регулювання (підрозділи 1.1, 2.1). Застосування порівняльно-правового методу надало можливість охарактеризувати міжнародний та зарубіжний досвід застосування адміністративних процедур у сфері публічних закупівель, виявити спільні та відмінні підходи до процедур оскарження, контролю, авторизації учасників/інституцій, а також обґрунтувати можливість адаптації релевантних практик до умов України (підрозділ 1.2). За допомогою формально-юридичного методу здійснено тлумачення та структурний аналіз норм законодавства, що регламентують: види та ознаки адміністративних процедур; процедури проведення закупівель; процедури авторизації суб'єктів; порядок оскарження та контроль у сфері закупівель, а також виявлено прогалини, колізії та нормативні невизначеності (розділ 2). Логіко-юридичний метод застосовано для уточнення понятійно-категоріального апарату дослідження (зокрема, «адміністративні процедури у

сфері публічних закупівель», «авторизація суб'єктів закупівель», «процедурні гарантії», «процедурні порушення та їх наслідки»), а також для обґрунтування внутрішньої узгодженості сформульованих висновків (підрозділи 1.3, 2.1–2.3). Використання методу правового моделювання дозволило сформулювати пропозиції щодо вдосконалення процедурного регулювання: оптимізації адміністративних процедур, підвищення їх ефективності та забезпечення належних гарантій для учасників і замовників; а також визначити напрями удосконалення механізмів контролю й оскарження (підрозділ 2.5).

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, закони України, а також підзаконні нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які регламентують організацію і здійснення процедур у сфері публічних закупівель, порядок контролю та оскарження відповідних рішень і дій.

Теоретико-методологічне підґрунтя дисертаційної роботи сформовано на основі напрацювань провідних вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері адміністративного, господарського та фінансового права, а також публічного управління і державної політики. У дослідженні узагальнено доктринальні підходи до правової природи адміністративних процедур, принципів належного врядування, процедурних гарантій та механізмів забезпечення прозорості й доброчесності в публічних закупівлях, що дало змогу визначити теоретичні орієнтири для аналізу чинного правового регулювання та його практичної реалізації.

Емпіричну базу дослідження утворюють офіційні статистичні та аналітичні матеріали, що відображають функціонування системи публічних закупівель в Україні (зокрема, дані уповноважених державних органів, профільних міністерств, інших суб'єктів публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування), результати науково-практичних і соціологічних досліджень, матеріали публічної звітності, а також узагальнення, здійснені автором у процесі опрацювання практики застосування закупівельного законодавства, включно з питаннями контролю та оскарження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячені встановленню правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель. Здійснене дослідження дозволило сформулювати нові наукові положення та висновки, обґрунтовані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– визначено нормативно-правову модель публічних закупівель як системи процедур, що одночасно реалізує антикорупційну функцію та інструменти сталого розвитку, характерні для права ЄС, де розуміння системи публічних закупівель у цифровому середовищі має виходити із визначення ключових результатів правового регулювання, що виступає не лише як інструмент укладення договору, а й забезпечення процедурної легітимності рішень замовника та контролюючих органів;

- обґрунтування моделі «воєнної закупівельної дискреції» як особливого різновиду адміністративного розсуду у сфері публічних закупівель, який виникає внаслідок делегування Кабінету Міністрів України повноважень визначати спеціальні правила (особливості) закупівель на період воєнного стану та має підлягати підвищеним вимогам правової визначеності, мотивованості й контрольованості, де визначено такі структурні елементи такого розсуду (підстави відступу від конкуренції, межі безпекового нерозкриття інформації, критерії нагальності, стандарти

обґрунтування та постаудиту) і встановлено їхній вплив на конкуренцію, прозорість та ефективність витрачання публічних коштів;

удосконалено:

– процедурні критерії оцінки ефективності закупівель (своєчасність, відкритість даних, пропорційність вимог, контрольованість рішень), які можуть бути використані для вдосконалення національного регулювання та його гармонізації зі стандартами ЄС;

- наукові підходи до класифікації процедур у сфері закупівель шляхом обґрунтування їх поділу на реєстраційні (включно з авторизацією/акредитацією електронних майданчиків), інформаційні, конкурентно-процедурні, контрольно-наглядові та деліктні, що дозволяє точніше визначати межі дискреції та юридичні наслідки кожної стадії;

- розуміння авторизаційних процедур як самостійного підвиду адміністративних процедур у сфері публічних закупівель, спрямованого на забезпечення функціональної спроможності електронної системи «Прозорро», а не на безпосередній відбір переможця закупівлі, де запропоновано їх авторську систематизацію за критерієм юридичних наслідків і підстав застосування: первинна авторизація, авторизація попередньо авторизованого майданчика, попередня авторизація, а також «субавторизаційні» процедури (реєстрація зміни оператора та доменного імені) і деавторизація;

- теоретичне розмежування категорій «державний контроль» і «громадський нагляд» у закупівлях, запропоновано використовувати термін «громадський нагляд» для позначення не владних, а інформаційно-аналітичних і ініціативних форм впливу громадськості на дотримання законності;

набуло подальшої розробки:

– положення про подвійний характер договору про закупівлю: приватноправова форма поєднується з публічно-правовим змістом, а за

використання бюджетних коштів договір набуває ознак адміністративного договору, що потребує спеціальних гарантій прозорості та підзвітності;

- доцільність інтеграції в українське закупівельне регулювання підходу «вартість життєвого циклу» як процедурного критерію, який має застосовуватися не лише на етапі оцінювання пропозицій, а й на стадії планування та формування технічних специфікацій, що наближує практику до вимог Директив ЄС 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС, що базується на розвитку положення щодо оптимізації електронних закупівель через запровадження категорійного підходу (товари/роботи/послуги) із відмінними стратегіями постачання та індикаторами ефективності;

- обґрунтування втручального характеру перевірки закупівель як інспекційної адміністративної процедури *post factum*, визначено її ключові процесуальні документи (акт перевірки, матеріали для притягнення до відповідальності) та ризику низької ефективності через порушення строків і неналежну якість доказової бази.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в роботі, можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – шляхом їх використання у подальшій розробці адміністративно-правових засад здійснення процедур у сфері публічних закупівель;

– *правотворчій діяльності* – отримані результати можна використовувати для вдосконалення законодавства, яким встановлюються адміністративно-правові засади процедур у сфері публічних закупівель;

– *освітньому процесі* – під час підготовки навчально-методичного забезпечення, розробки посібників, підручників та викладання курсів з таких навчальних дисциплін, як «Фінансове право», «Адміністративне право», «Інвестиційне право» та ін..

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження були оприлюднені та доповідалися: на 2 науково-практичних конференціях: «*Legal*

education and science in the context of European integration» (м. Дніпро, 2022 р.); «*Молодь: наука та інновації» 2025»* (м. Дніпро, 2025 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертації відображено у 5 наукових працях, серед яких 3 наукові статті опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених МОН України, та 2 тези доповідей на міжнародних науково-практичних заходах.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель.

Структура та обсяг дисертації визначається метою та завданням дослідження, складається зі вступу, двох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 249 сторінок, з яких основний текст становить 216 сторінок. Список використаних джерел містить 183 найменувань.

РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1. Функціональне призначення публічних закупівель

Функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування є неможливим без забезпечення здійснення публічних закупівель як засобу прозорого та відкритого розпорядження публічними фінансами. Забезпечення раціональності використання публічних коштів як одна із стратегічних задач розвитку України визначено у ст. ст. 148-156 Глави 8 «Державні закупівлі» «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі - ЄС), що вимагають адаптації національного законодавства України у сфері державних закупівель до стандартів ЄС. Згідно із положеннями ст. 153 Угоди про асоціацію з ЄС Україна зобов'язалась впродовж 8 років адаптувати національне законодавство у сфері державних закупівель до права ЄС. Наразі, одним із суттєвих досягнень на цьому шляху стало прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VII (далі – Закон України «Про публічні закупівлі»), що мало суттєвий вплив на досліджувану сферу суспільних відносин. Адміністративні процедури публічних закупівель є системою гарантій належності їх здійснення, мають вплив на формування якості та своєчасності їх надання.

Певні напрацювання з проблематики реалізації адміністративних процедур у сфері здійснення публічних закупівель вже відбулися. Спрямування науково-теоретичних досліджень характеризується пошуком напрямів систематизації та узагальнення знань із різних джерел для формування єдиного розуміння змісту й призначення окреслених процедур, покращення їх нормативного регулювання та практики застосування.

Фактично актуальність дослідження зумовлюється необхідністю виробити базу знань про адміністративні процедури публічних закупівель, використовувати ці знання під час їх практичного втілення та вдосконалити існуючу систему публічних закупівель

Дослідження проблематики здійснення адміністративних процедур з питань здійснення публічних закупівель проводилось у наукових працях Ю.О. Легези [180], О.В. Пушкіної, Г.О. Паутова [62], та ін.. Однак попри наявні дослідження залишається не вирішеним питання нормативно-правового забезпечення ефективності здійснення адміністративних процедур у сфері публічних закупівель в Україні, триваючими та поширеними є прояви зловживань з боку владних суб'єктів, спрямовані на розтрачання державних та місцевих фінансових ресурсів.

Метою підрозділу є здійснення характеристики адміністративних процедур у сфері публічних закупівель.

Чинна система публічних закупівель вимагає постійного удосконалення задля пошуку найбільш оптимальної та прийнятної для національної економіки України моделі розвитку та функціонування [77;78;82].

Визначальним кроком у вирішенні нормативно-правового базису у сфері публічних закупівель стало розробка та прийняття Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». Однак зазначений законодавчий акт мав суттєві недоліки, що не виключає його перспективної мети застосування. Відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» було закріплено нормативні та економічні засади здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів задля створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, задля усунення проявів корупційних ризиків, забезпечення прозорості відповідних адміністративних процедур.

До недоліків Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» необхідно віднести: «невиправдане затягування термінів організації та проведення торгів внаслідок довготривалого розгляду

відповідних матеріалів Міжвідомчою комісією з питань державних закупівель, яка надавала висновки та приймала рішення з питань, що стосуються сфери державних 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 видавала 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» [135].

20 березня 2008 року зазначений Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» втратив чинність. Таким чином, 25 грудня 2015 року було прийнято Законом України «Про публічні закупівлі», який є чинним і зараз. До етапів проведення публічних закупівель доцільно віднести такі, як: 1) оприлюднення інформації про закупівлю; 2) обрання однієї з таких процедур: (а) відкриті торги; (б) конкурентний діалог; (в) переговорна процедура закупівлі. При цьому підкреслимо, що в рамках кожної з вищевказаних процедур містяться, так би мовити, власні стадії. До стадій проведення відкритих торгів належать: 1) оголошення про проведення процедури відкритих торгів; 2) наявність тендерної документації; 3) подання тендерної пропозиції; 4) розкриття, розгляд та оцінка тендерних пропозицій; 5) прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю [11].

На рівні доктринальних досліджень існує декілька підходів до

встановлення змісту категорії «публічні закупівлі» [21]. Публічні закупівлі розуміються як: відкриті торги; переговорний процес; процедури із придбання товарів, послуг, робіт задля суспільних потреб; договірні процедури [37].

Здійснення публічних закупівель відноситься до системи адміністративних процедур, як слушно зазначається у публікаціях Н.П. Селіванової [138]. Так само відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі», закріплюється такий нормативний підхід, що внаслідок реалізації публічних закупівель вирішується стратегічне завдання із придбання товарів, послуг чи пошуку виконавців робіт, де замовниками (або ж кредиторами, тобто правомочними особами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти як носії певного обсягу делегованих повноважень) [170].

Як правило, замовники товарів, послуг та робіт за процедурою публічних закупівель відносяться до категорії суб'єктів, що виконуються управлінські функції із здійснення завдань, покладених на сучасну державу, але водночас коло таких суб'єктів зобов'язано і виступати як надавачі адміністративних послуг [80;61]. Реалізація таких завдань владним суб'єктом відбувається за рахунок публічних фінансів.

Процедура здійснення публічних закупівель своєю природою характеризується як договірне зобов'язання. Згідно із ч. 1 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі» визначається, що формою регулювання таких відносин є договір, що має відповідати вимогам положень Цивільного кодексу України та Господарського кодексу України, як актів загального законодавства для сфери публічних закупівель.

З урахуванням особливостей, встановлених відповідно до чинного законодавства, зокрема, ст. ст. 36, 37 Закону України «Про публічні закупівлі», визначено, що функціонально договір має забезпечувати розмежування компетенції суб'єктів владних повноважень та інших учасників. Договір про публічні закупівлі відноситься до господарсько-

правових договорів, якщо він укладається за участі юридичної особи, або до цивільно-правових договорів, якщо укладається фізичною особою-підприємцем.

Встановлення умов договору про публічні закупівлі відноситься до диспозитивних процедур, але при цьому допускається його розірвання, в тому числі за наявності форс-мажорних обставин.

Договір про публічні закупівлі, якщо його виконання здійснюється за рахунок державних чи муніципальних фінансів, має відноситися до адміністративних договорів.

Організація публічних закупівель відбувається в Україні в електронній системі «PROZORRO» [67]. Адміністрування електронної системи публічної закупівель здійснюється державним підприємством «Прозорро», що забезпечується на базі таких юридичних осіб як акредитованих електронних торговельних майданчиків [80]. Акредитовані електронні торговельні майданчики є структурним суб'єктом, де проводяться тендери, що мають відповідати вимогам прозорості та оперативності. Участь на таких акредитованих електронних торговельних майданчиків відбувається шляхом авторизації через кваліфікований цифровий підпис. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. № 166 регламентується процедура авторизації особи як різновид реєстраційної процедури [37;41].

Відповідно до теоретичних розробках з адміністративного права реєстраційні адміністративні процедури розуміються як регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність правомочних органів публічної влади з питань вирішення індивідуальних адміністративних справ про встановлення (підтвердження, офіційне визнання) певних юридичних фактів шляхом, що вимагає вчинення процедурних дій щодо внесення внесень змін до державних реєстрів [81;41].

В.К. Колпаков відносить реєстраційні процедури виконують завдання із

підтвердження юридичних фактів [41].

Здійснення процедури реєстрації на електронних майданчиках відбувається через оператора, уповноваженого на подання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України клопотання щодо допуску до цієї інформаційної платформи - <https://prozorro.gov.ua/for-places>. Реєстрація заяви здійснюється і у системі Державного підприємства «Прозорро».

Відповідно до вимог Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків ухвалення рішення про допуск до системи «PROZORRO» відбувається за результатами розгляду заявних документів, поданих до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України впродовж 20 робочих днів колегіально.

Здійснення публічних закупівель, з врахуванням того, що базується на використанні коштів державного та місцевих бюджетів, має підлягати належному фінансовому контролю, як внутрішньому, так і зовнішньому. Здійснення фінансового контролю на загальних засадах регламентується Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ [79].

Уповноваженим органом на здійснення функцій державного фінансового контролю є Державна аудиторська служба України, що функціонує на основі спеціального положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 [109;137;80]. Також функцію фінансового контролю покладено на Антимонопольний комітет України та Рахункова палата України в межах наданої чинним законодавством компетенції.

Згідно із ч. 1 ст. 5 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ визначено такі форми контролю у сфері публічних закупівель, як моніторинг, аудит перевірки закупівель, інспекційна перевірка. Здійснення фінансового контролю за якістю проведення публічних закупівель вимагає реалізації послідовної сукупності дій інспекційного втручального

характеру, що забезпечує належну реалізацію певних стратегічних задач розвитку [79;137]. Контрольно-наглядові адміністративні процедури у сфері публічних закупівель мають реалізовуватися за місцезнаходженням об'єкта перевірки чи за місцем знаходження об'єкта його права власності відповідно до вимог Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 [80].

Прозорість проведення фінансової перевірки здійснення публічних закупівель забезпечується нормативною вимогою повідомлення підконтрольного суб'єкта про заході аудиту. Під час документальної перевірки результатів здійснення публічних закупівель вимагається подання документів на паперових носіях, а також із створенням можливості демонстрації їх електронних відповідників.

За результатами проведення фінансового контролю у сфері здійснення публічних закупівель у Харківській області у 2022 році відбулось 707 фінансових моніторинрів, де було витрачено 9,2 млрд грн, з них понад 4,7 млрд гривень склали розмір збитків. Зокрема, було встановлено незаконне витрачання коштів Державного бюджету України на суму 700 млн гривень. Заподіяні збитки відбулись в наслідок вчинення таких правопорушень: схвалення замовником тендерної пропозиції, що необхідно було відхилити; порушення адміністративної процедури публічної закупівлі; порушення порядку оприлюднення публічної інформації про закупівлю; інші правопорушення законодавства.

В наслідок здійснених перевірок до чотирьох посадових осіб було застосовано заходи адміністративної відповідальності, що очевидно є відносно заниженим кількісним показником.

Отже, у сфері здійснення публічних закупівель реалізуються такі види адміністративних процедур, як: реєстраційні, інформаційні, втручальні, інспекційні, контрольно-наглядові, деліктні. Ефективність реалізації такої сукупності адміністративних процедур у сфері публічних закупівель

впливають на якість суспільних відносин із забезпечення стратегії використання публічних фінансів.

1.2 Міжнародний та зарубіжний досвід застосування адміністративних процедур у сфері публічних закупівель

Застосування інституту публічних закупівель в країнах Європейського Союзу пов'язується із реалізацією Стратегії сталого розвитку, що передбачає запровадження концепції чистої енергії, зниження рівня забруднення довкілля, а також подолання бідності та корупції. В Україні інститут публічних закупівель пріоритетно запроваджено з метою подолання корупційних ризиків у сфері використання державних та регіональних бюджетних коштів, що витрачаються на вирішення стратегічних завдань розвитку країни.

Необхідно підкреслити, що відповідно до чинного законодавства України інститут публічних закупівель запроваджено саме з метою вирішення задачі із запобігання корупції, при цьому ідея реалізації концепції сталого розвитку залишена поза увагою нормотворця. Варто відзначити, що публічні закупівлі мають реалізовуватися не лише з метою забезпечення прозорості використання бюджетних ресурсів, але і враховувати вартість життєвого циклу продукту, послуги чи роботи, а також відповідати якісним та кількісним критеріям оцінки тендерної пропозиції.

З метою адаптації законодавства у сфері публічних закупівель в Україні зі стандартами Європейського Союзу в національний правовий простір необхідно запровадити концепція вартості життєвого циклу, що передбачає як забезпечення ефективності, так і для прозорого витрачання державних коштів. Концепція вартості життєвого циклу запроваджена згідно із окремими Директивами ЄС 2014 р.. Сутність концепції вартості життєвого циклу продукту, послуги чи роботи містить у собі: врахування витрат користувача, що передбачають витрати, пов'язані з купівлею; витрати, пов'язані з використанням, такі як використання енергії та інших ресурсів;

витрати на технічне обслуговування; витрати на ліквідацію; а також витрати, що полягають у кількісних вимірах впливу продукту, послуг чи робіт на навколишнє середовище протягом його життєвого циклу [4].

Напрямом застосування критерію вартості життєвого циклу можливо передбачається його вжиття на стадії планування закупівель для порівняння технологій, а також підчас розробки технічних специфікацій. Крім того ефективним є застосування при встановленні переможця для порівняння вартості пропозицій, що пов'язується із визначенням найбільш економічно вигідної пропозиції.

Згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» є доцільним застосування критерію вартості життєвого циклу до комплексних або спеціалізованих закупівель. Для інших видів публічних закупівель здійснення оцінки пропозиції передбачає застосування лише критерію найнижчої ціни.

Якщо буде застосовуватися декілька критеріїв, то встановлення вартості товару, послуги чи роботи повинна визначатися як 70 % чи вище. Відповідно до ст. 68 та ст. 83 Директиви 2014/25/ ЄС про державні закупівлі 2014 р. [32] встановлюються спеціальні правила для застосування концепції вартості життєвого циклу при оцінці тендерних пропозицій.

Отже, питання застосування критеріїв у сфері публічних закупівель є істотним для України в умовах сьогодення та його вирішення є пріоритетним, враховуючи нагальний процес адаптації законодавства в цій сфері до норм ЄС.

Реформа публічних закупівель, як одна з найголовніших реформ в Україні, стала прецедентом результативної взаємодії громадянського суспільства, держави й бізнесу. Це пояснюється успішними результатами цієї реформи, вдалою її комунікацією, хоча, на жаль, і слабкою базою порівняння всередині країни. Публічні закупівлі у той же час вимагають необхідність подальшого вдосконалення. Виділимо низку позитивних змін, до яких призвела їх реформа.

Нагадаємо, що станом на 1 листопада 2016 р. Україна мала адаптувати

національне законодавство до зарубіжного в семи сферах, що сукупно становлять 44 зобов'язання щодо пристосування нормативних актів до вимог Європейського Союзу. Найбільш успішною адаптація українського законодавства виявилась у сфері державних закупівель. Вона була розпочата ще у 2015 р. завдяки активній позиції Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, в результаті чого були повністю виконані три зобов'язання у цій царині, передбачені прямими вимогами статей 150 і 151 Угоди про асоціацію [178].

Зазначена реформа відкрила для вітчизняних закупівельників можливість долучитися до глобального ринку державних закупівель. 18 травня 2016 р. Україна приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA), що дозволило національному бізнесу брати участь у державних закупівлях 45 країн – членів Угоди. Розмір і всеосяжність покриття системою всіх користувачів відрізняє українську електронну систему від практики застосування е-підходу індивідуально для кожного етапу в країнах ЄС. Ця реформа держави, підвищила обізнаність об'єднала всіх її учасників у межах єдиної електронної системи, торговельні майданчики стали децентралізованими, були застосовані стандарти відкритих даних GPA, з'явилася можливість підштовхнути суміжні сфери до активних змін.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про Стратегію реформування системи державних закупівель («дорожню карту»)» до 2022 р. передбачено основні напрями реформування системи державних закупівель, що об'єднують: а) гармонізацію національного законодавства з правилами Європейського Союзу шляхом імплементації положень директив ЄС вітчизняним законодавством; б) розвиток інституційної структури, вдосконалення й оптимізацію функцій контролюючих органів; в) міжнародне співробітництво у сфері державних закупівель; г) розвиток електронних закупівель; д) навчання і професіоналізацію у сфері державних закупівель [19].

Інтенсивний розвиток електронних закупівель в Україні й

імплементация положень Директив ЄС щодо електронних етапів [152;153] зумовили актуальність порушеної нами проблеми.

Більшість країн з розвинутою економікою мають доволі значний обсяг державних закупівель у відношенні до внутрішнього валового продукту. Згідно зі статистичними даними ОЕСД частка державних закупівель у внутрішньому валовому продукті коливається, як правило, від 8 (Швейцарія) до 21 відсотків (Нідерланди). Наведені обсяги свідчать про те, що державні закупівлі можуть створювати ринки товарів і послуг, впливати на витрати і споживання, стимулювати впровадження інновацій і нових технологій, а також стати полігоном для інноваційних продуктів. Крім того, в деяких секторах державні закупівлі є одним з найбільш важливих джерел продажів (наприклад, для оборонної промисловості, сфери охорони здоров'я, науково-дослідної галузі, будівництва, енергетики, транспортного обладнання тощо).

Правова база для здійснення електронних закупівель у Європі визначається Європейськими Директивами – 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС. У названих правових документах електронні публічні закупівлі розглядаються як складники електронного урядування, що ґрунтуються на принципах вільного переміщення товарів, свободи розміщення і свободи надання послуги, рівноправного ставлення, рівня взаємного визнання, пропорційності і прозорості.

Країни Європейського Союзу оперують єдиною електронною системою управління контрактами [154], за якої станом на грудень 2015 р. електронна публікація повідомлень є обов'язковою у 22 державах, електронне надання пропозицій є обов'язковим у чотирьох країнах, електронне інвойсування – у трьох країнах. Електронний аукціон використовують 50% держав ЄС: Кіпр, Данія, Естонія, Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Мальта, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Швеція, Велика Британія. У країнах – членах ЄС застосовуються електронні аукціони у формі відкритих торгів, обмежених торгів і переговорної процедури; електронних каталогів; динамічної закупівлі. Такі аукціони у країнах ЄС не є

окремим способом закупівлі, не спрямовані на вирішення проблем корупції і на значне зменшення ціни закупівлі. А вони є суттєвим фактором прозорості, зниження операційних витрат замовників і постачальників, простішого управління закупівельним процесом шляхом введення автоматизації [155;27].

На нашу думку, відносини України з Європейським Союзом у сфері закупівель – важлива сфера дослідження в доктрині адміністративного права. Адже гармонізації норм права не може відбуватися без узгодження українського законодавства, зокрема й адміністративного, з основними засадами права ЄС [156]. Адже з ЄС співпрацюють майже всі країни Центральної і Східної Європи. 15 країн – членів Євросоюзу створили єдиний ринок з вільним рухом товарів, послуг, фінансових і людських ресурсів. За підрахунками фахівців загальна вартість контрактів з державних закупівель у межах ЄС перевищує 750 млрд доларів США на рік.

У межах ЄС і СОТ створено всеохоплюючу детальну регулятивну базу для державних закупівель, вартість яких перевищує певні порогові показники. Усі країни – члени ЄС і СОТ повинні дотримуватися цих директив, їх положення вносити у власне національне законодавство. Принципи і правила ГРА (Угода про державну закупівлю) за своєю суттю не відрізняються від принципів і правил, установлених у Директивах щодо закупівлі в межах ЄС. Завдяки нещодавно внесеним до них змінам і доповненням (жовтень 1997 р. і лютий 1998 р.) вони мають відповідати вимогам цих Директив.

У 1951 р. було укладено Паризьку угоду про Європейське об'єднання вугілля і сталі, що стало поштовхом для створення нинішнього Європейського Союзу [154]. Євросоюз розглядає державні закупівлі як інструмент не лише для задоволення поточної діяльності органів державного управління, а й для реалізації соціальної політики. Зокрема, в комюніке «Про законодавство Європейської спільноти у сфері державних закупівель і використання державних закупівель для проведення соціальної політики» зазначається, що при укладанні контрактів на постачання продукції для

державних і громадських потреб необхідно брати до уваги соціальні цілі. Особливо наголошується на тому, що реалізація соціальних програм можлива в рамках чинного законодавства і практики його застосування [40]. Указуються також основні засади у здійсненні соціального підходу при закупівлях, серед яких:

- розроблення відповідних технічних специфікацій та умов контракту, в тому числі вимог до умов роботи;
- правильний вибір постачальників;
- виключення з числа постачальників тих, діяльність яких не відповідає законодавству в соціальній сфері;
- використання додаткових соціальних критеріїв при виборі постачальників.

Цим же документом передбачається реалізація екологічної політики, що охоплює:

- розроблення відповідних технічних специфікацій;
- використання певної сировини й матеріалів;
- оперування специфічними технологічними процесами;
- вибір відповідних постачальників;
- рекомендації за оцінкою пропозицій і вибір найкращої з них урахуванням екологічних вимог [68].

Закупівлі в країнах, які є членами ЄС, як і раніше, здійснюються органами державного управління згідно з національним законодавством. При цьому до уваги беруться не лише національні правила закупівель, а й законодавство Європейської спільноти та її рекомендації, встановлені в раніше згадуваних директивах.

Загальним у міжнародній практиці є розуміння того, що конкурентні закупівлі сприяють зниженню витрат на придбання товарів, робіт і послуг, забезпечують високу ефективність витрачання і знижують рівень корупції при розміщенні замовлень за рахунок державних або громадських коштів.

Поряд із цим необхідним елементом, без якого неможливе проведення

чесних і прозорих закупівель, є контроль останніх з боку правоохоронних органів. На сьогодні такий контроль регламентується 35 нормативно-правовими актами, серед яких – Політика щодо регулювання відносин з укладання контрактів, що містить вимоги до укладання контрактів. Основним пунктом під час підписання таких контрактів є забезпечення конкуренції, яка може не дотримуватися цього правила, якщо характер робіт не дозволяє їх розголошувати, оскільки може завадити державним інтересам. Також ці нормативні акти містять вимоги до здійснення державного контролю за проведенням тих чи інших процедур, до якого належить контроль як адміністративний, так і фінансовий.

Варто зазначити, що система державних закупівель країн Європейського Союзу регламентується трьома рівнями законодавчого врегулювання – міжнародним, законодавство ЄС та національним. Для прикладу наведемо практику вирішення спорів, пов'язаних зі здійсненням державних закупівель у Португалії: всі спори розглядаються шляхом слухання їх в адміністративному суді. У Франції й Люксембурзі такі спори розглядає як адміністративний, так і господарський суд. У більшості країн – членів ЄС, де існують спеціалізовані механізми контролю державних закупівель, важливу роль відіграють суди адміністративні й загальної юрисдикції, оскільки апеляції на рішення цих спеціалізованих органів контролю державних закупівель подаються до Вищого адміністративного суду або навіть до Верховного суду країн.

Поглиблений аналіз головного форуму з практичного контролю державних закупівель показав, що між країнами –членами Євросоюзу спостерігаються значні розбіжності щодо інституційного устрою національних систем контролю і правового захисту. У загальному вигляді їх процесуальне законодавство стосовно адміністративного судоустрою регулюється національними процесуальними кодексами в частині адміністративного суду, а процесуальне законодавство в частині спеціалізованих органів контролю у сфері державних закупівель – законом

про державні закупівлі або спеціалізованим процесуальними кодексом.

В Україні, наразі бракує затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку проведення органом Державної аудиторської служби контролю перевірки саме публічних закупівель. Разом із тим законодавцем поступово вносяться відповідні зміни до підзаконних нормативно-правових актів, а також з метою врегулювання окремих питань щодо контролю закупівельної сфери приймаються нові нормативно-правові документи [159].

Однак, терміни «реформування» («реформа») часто ототожнюють із терміном «оптимізацією». Як наслідок, ці терміни вживаються взагалі в деяких сферах, й зокрема у сфері публічних закупівель, як синоніми. Це, на наш погляд, є дискусійно. Реформа (від франц. *reforme*, від лат. *reformo* – перетворюю, поліпшую) – це перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури [160]. Оптимізація (від латинського *optimum* – найкращий) – процес надання чому-небудь найкращого стану [162, с. 318], процес прийняття оптимальних рішень, процес пошуку екстремуму (глобального максимуму або мінімуму) певної

функції або вибору найкращого (оптимального) варіанту із безлічі можливих [165, с. 265]. Отже, поняття реформування та оптимізація співвідносяться як ціле і частина [168]. Оптимізація публічних закупівель являє собою сукупність процесів, спрямованих на модернізацію та поліпшення існуючих

механізмів досягнення бажаного результату у цій сфері, і є невід’ємною частиною реформування системи публічних закупівель. Для досягнення максимальної ефективності закупівель державним

установам слід узагальнювати і систематизувати інформацію про витрати на закупівлі,

стимулювати прагнення до змін, оптимізувати процедури закупівель і вдосконалювати відповідну організаційну модель. До того ж, ефект оптимізації публічних закупівель не буде обмежуватись тільки економією коштів. Оптимізація здатна забезпечити державним установам цілий ряд

нематеріальних переваг, одним з яких є прозорість. Необхідність забезпечення інформатизації та поінформованості населення та ринку про оголошені та завершені закупівлі, оприлюднення всіх необхідних умов та вимог до потенційних учасників та виконавців договорів, своєчасну

та повну звітність щодо проведених процедур та виконання укладених договорів є ключовою проблемою у сфері публічних закупівель. Прозорість сфери публічних закупівель також передбачає наявність у відкритому доступі до нормативної бази, рекомендацій, загальних роз'яснень, методик та стандартів, відповідних рішень щодо процедур закупівлі. Чіткі передбачувані правила, прості умови участі у процедурах, стандартні документи, чіткий розподіл відповідальності між інституціями, фахівцями та контролюючими органами обмежують можливості посадових осіб приймати необґрунтовані чи неправомірні рішення щодо закупівлі та значно знижують рівень корупції. Відповідно до ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження власних поглядів та переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [171]. Необхідно зазначити, що базовим вітчизняним законодавчим актом, що регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації є Закон України «Про інформацію» від 13 січня 2011 року № 2938-VI. Зокрема згідно ст. 14 даного закону правовий режим інформації про товар (роботу, послугу) визначається законами України про захист прав споживачів, про рекламу, іншими законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. При цьому згідно ст. 6 Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року № 1023-XII продавець (виробник, виконавець) зобов'язаний передати споживачеві продукцію належної якості, а також надати інформацію про цю продукцію.

Це стосується й інформаційного забезпечення щодо якісного та

кількісного становища у сфері публічних закупівель України, адже володіючи точною інформацією про те, де і в якому обсязі витрачаються кошти, а також використовуючи прості стандартизовані процедури управління бюджетними видатками, керівники можуть приймати більш раціональні рішення і більш ефективно розробляти плани на майбутнє. Крім того, оптимізація закупівель дозволяє підвищити рівень відповідності нормативно-правовим вимогам, які, зокрема, передбачають, що всі закупівлі установа повинна здійснювати в рамках встановленого законом механізму. Нарешті, завдяки оптимізації вдається більш ефективно запобігати корупції та шахрайству.

На думку науковця Франческо Гардена (Магістр економіки державного управління та міжнародних інститутів; фахівець із закупівель в ARCA, регіональному агентстві закупівель у регіоні Ломбардія, Італія), саме електронні закупівлі можуть призвести до позитивного впливу та ефективного результату, особливо враховуючи показники дематеріалізації, конкурентоспроможності та прозорості. Уведення електронних закупівель у державному секторі – це далеко не просто технологічне питання; це масштабні зусилля з боку усіх учасників процесу для створення більш ефективної культури закупівель [172]. Саме електронні закупівлі сприяють оптимізації державних витрат за рахунок підвищення організаційних показників; посилюють підзвітність зацікавлених сторін як уповноваженими органами, так і державними постачальниками послуг.

Застосування інформаційних і комунікаційних технологій у сфері публічних закупівель товарів (робіт, послуг) дає змогу усунути низький рівень ефективності використання бюджетних коштів і результативності заходів у галузі державного управління. Впровадження автоматизованих інформаційних систем електронних закупівель для державних потреб забезпечує вдосконалення процедури закупівель завдяки автоматизації всіх етапів і стадій процесів планування, формування та здійснення закупівель, а також функцій аналізу й контролю їх реалізації. Прозорість механізму

закупівель на всіх стадіях і рівнях сприяє запобіганню скороченню бюджетних витрат під час закупівель продукції для державних потреб і підвищенню економічної ефективності праці виконавчих органів державної влади на всіх рівнях.

Протягом останніх років державні закупівлі значною мірою запроваджувались шляхом електронних закупівель. По всьому світу впроваджено специфічні набори технологій та організаційних рішень, зокрема надання органам державної влади повноваження керувати тендерними процедурами та аукціонами в Інтернеті. Переваги отримані від електронних закупівель незаперечні [173]. Прикладом поетапного розвитку електронних торгів для державних закупівель у Європі є досвід Франції. Перший етап – інформаційним: коли загальну інформацію щодо державних закупівель безкоштовно виставили на сайті Міністерства економіки фінансів і промисловості в Інтернеті. Другий етап – консультаційний: специфічна документація (повідомлення про укладення договорів, інформація про ринки й умови поводження з інформацією) розміщується на сайті. Третій етап – визначення та введення в дію ринків. Попередні фази укладення договорів породжували надлишковий обсяг обміну інформацією: відправка списків потреб, зворотне відправлення пропозицій, ринкове повідомлення. Віртуалізація (переклад документації на електронні носії) таких операцій передбачає певні технічні стандарти й умови: формати електронних повідомлень, протоколи обміну, а також застосування спеціальних пристроїв для звіряння інформаційних даних і законності електронного підпису. Для отримання бажаних результатів у галузі держзакупівель, на думку французьких експертів, необхідно забезпечити адаптацію національних ринків до системи електронної торгівлі [174].

В Україні повний перехід на електронний формат державних закупівель було затверджено Законом України від 25.12.2015 р. № 922-VIII

«Про публічні закупівлі». Згідно п. 6 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» електронна система закупівель – це 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. Електронна система закупівель включає в себе (п. 1 ст. 1 даного закону) авторизований електронний майданчик, який 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. Згідно Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 166, визначені вимоги до функціонування електронної системи закупівель, процедуру проведення авторизації електронних майданчиків, умови підключення та випадки відключення електронних майданчиків від електронної системи закупівель, вимоги до електронних майданчиків та відповідальність операторів авторизованих електронних майданчиків. Частиною електронної системи закупівель є також веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель, який забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією і документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет. Забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу здійснюється у тому числі за рахунок надання авторизованим електронним майданчикам платного доступу до модуля електронного аукціону та бази даних. Порядок надання доступу та розмір плати встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Нагадаємо, що відповідно до наказу Міністерства економічного

розвитку і торгівлі України «Про визначення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та забезпечення його функціонування» від 18.03.2016 р. № 473 відповідно до п. 1 і 6 ч. 1 ст. 8 Закону України від 25.12.2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі» веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель (визначеної п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону № 922) було визначено інформаційно-телекомунікаційну систему Prozorro за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua. При цьому відповідальним за забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу було визначено ДП «Зовнішторгвидав України» (нині ДП «Прозорро»). Система була створена з нуля за 2 роки: від ідеї в березні-квітні 2014 і пілотного запуску продукту в лютому 2015 до початку офіційного переходу держзакупівель в систему ProZorro в квітні 2016. Для порівняння: європейські системи такого класу розроблялися 8-10 років [175].

З дати прийняття Закону України від 25.12.2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі» всі надпорогові закупівлі (тобто ті, вартість яких дорівнює або є більшою за вартість, що встановлена в абз. 2 та 3 ч. 1 ст. 2 даного Закону) мають здійснюватись через електронну систему закупівель. Порядок проведення надпорогових закупівель також регламентується даним Законом.

Цікавим є те, що електронна система закупівель побудована таким чином, що ні держава, ні адміністратор системи не можуть здійснювати вплив на учасників процедури закупівлі та будь-яким чином відсіювати їх. Система Prozorro – це розташована на сервері база даних, до якої не можна підключитися напряму, а лише через один з авторизованих електронних майданчиків, які мають до неї доступ. Слід також зважати, що всі дії, визначені Законом України від 25.12.2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі», що передбачають оприлюднення та розміщення інформації, подачу пропозицій, скарг та інше на веб-порталі Уповноваженого органу, мають здійснюватися користувачами саме через авторизовані електронні

майданчики [176]. Відповідно до абз. 5 п. 2 Порядку № 166 до користувачів належать учасники, постачальники товарів, надавачі послуг, виконавці робіт, замовники, органи оскарження, органи, які уповноважені здійснювати контроль у сфері закупівель, і Казначейство та його територіальні органи в межах своїх повноважень та інші заінтересовані особи. Торгівельні майданчики Prozorro розділені на чотири рівні акредитації, в залежності від яких майданчик має право надавати свої послуги Замовникам або Постачальникам. Майданчики з I та III рівнями акредитації працюють виключно з Замовниками, II та IV рівні надають право майданчикам працювати тільки з Постачальниками. На жаль, у Законі України «Про Публічні закупівлі» № 922-VIII не вказано жодних обмежень щодо загальної кількості майданчиків та кількості майданчиків, на яких може зареєструватись одна особа або компанія. Зареєструватися можна як на одному майданчику, так і на декількох, і навіть, якщо є таке бажання, одразу на всіх. На сьогоднішній день у системі Prozorro зареєстровано 19 торговельних майданчиків. Навряд чи буде зручно працювати на всіх ресурсах одразу. Більш того, велика кількість майданчиків не дозволяє забезпечити контроль за дотриманням вимог закону. Доцільно було б саме у рамках оптимізації та задля зручності учасників процесу закупівель лімітувати кількість майданчиків для реєстрації бажаних учасників шляхом внесення змін у Порядок № 166 або прийняттям окремого закону, який би регламентував діяльність електронних майданчиків.

Водночас, позитивним аспектом є те, що законодавець передбачив також норму громадського контролю над здійсненням процесу закупівель, адже відповідно ст. 9 Закону України від 25.12.2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі» громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до даного 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. 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" і "Про інформацію" [5].

На думку Мельникова О. С. забезпечення ринку публічних послуг факторами виробництва відбувається за допомогою публічних закупівель. При їх здійсненні держава та публічний сектор у цілому виступають як споживач, а приватні ринки виконують функції постачання. Держава бере участь на ринку публічних послуг в інтересах громадськості. Однак економічна діяльність держави та її уповноважених органів мають ознаки, які суттєво відрізняються від приватного підприємництва, оскільки метою публічного сектора є не максимізація прибутків, а дотримання інтересів суспільства. Ринок публічних послуг також відрізняється від приватних ринків за такими ознаками, як інфраструктура, конкурентне середовище, особливості попиту та пропозиції, ціноутворення, фінансові ризики тощо. Ці ознаки свідчать також про необхідність застосування до ринку публічних послуг інших регуляторних механізмів, ніж до приватних ринків [177].

Доцільно було б на базі системи публічних закупівель ProZorro саме для державного сектору, що здійснює закупівлі, виокремити три окремі категорії за предметом закупівлі (п.18. ст.1 Закону України від 25.12.2015 р.

№ 922-VIII «Про публічні закупівлі»): товари, роботи та послуги, і для кожної категорії розробити індивідуальну стратегію постачання з урахуванням певних факторів, таких як складність продуктів і рівень конкуренції на ринку постачальників. Так, уряд Німеччини зумів оптимізувати витрати на канцтовари більш ніж на 30% завдяки попередньому кваліфікаційному відбору постачальників в поєднанні з проведенням електронних аукціонів [178]. Тим більше, що з 1 січня 2017 року при визначенні предмета закупівлі товарів і послуг застосовуються положення

абз. 2 і 4 п. 1 розд. II Порядку визначення предмета закупівлі, затверджений наказом Мінекономрозвитку від 17.03.2016 р. № 454 (далі - Порядок). Так, відповідно до абз. 2 п. 1 розд. II Порядку предмет закупівлі товарів і послуг визначається замовником згідно з пп. 17 і 32 ч. 1 ст. 1 Закону № 922 та на основі Єдиного закупівельного словника за показниками третьої – п'ятої цифр основного словника із зазначенням у дужках конкретної назви товару чи послуги. При цьому згідно з абз. 4 п. 1 розд. II Порядку замовник може визначити окремі частини предмета закупівлі (лоти) за показниками четвертої – восьмої цифр Єдиного закупівельного словника, а також за обсягом, номенклатурою та місцем поставки товарів, виконання робіт або надання послуг.

Ефект фільтру за категоріями сприятиме процесу оптимізації у сфері публічних закупівель, швидкості та доступності їх здійснення. Спрощуючи процедури, знижується поріг входу постачальників на ринок держзакупівель, підвищується ефективність (результативність) витрачання коштів бюджетів усіх рівнів, покращується керованість фінансовими потоками, попереджається неконтрольоване зростання витрат і скорочення витрат бюджету [84;85].

Не можна не зазначити, що на сьогоднішній день Міністерство економічного розвитку і торгівлі України на офіційному сайті запровадило «Інформаційний ресурс», який направлений на поширення інформації щодо застосування законодавства, що регулює сферу публічних закупівель. При цьому «Інформаційний ресурс» на допомогу як замовникам, так і учасникам містить, зокрема, таку рубрику, як «Консультації з питань закупівель». У цій рубриці можна поставити запитання щодо закупівель та отримати відповідь від фахівців Уповноваженого органу. Водночас у зазначеній рубриці розміщено також листи інформативного характеру Уповноваженого органу з актуальних питань у сфері публічних закупівель [183].

Втілення в життя обов'язкових етапів електронних закупівель у країнах

ЄС здійснюватиметься протягом 2016–2019 років. В Україні їх упровадження –прерогатива реформи Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, яка, на відміну від країн ЄС, сфокусована на вирішенні проблем корупції й економії коштів. Перспективою подальших досліджень може стати запровадження електронних каталогів для обґрунтування справедливої закупівельної ціни й розроблення методики оцінювання результативності електронних закупівель.

Модернізація підзаконних нормативно-правових актів усіх державних органів Антимонопольного комітету, Міністерства фінансів, Державної фіскальної служби та ін., які чітко визначають повноваження у сфері здійснення публічних закупівель та гармонізація таких положень у відповідності до Європейських Директив, а саме: 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС та 2014/55/ЄС буде сприяти розвитку значно прозорої та відкритої процедури публічних закупівель для усіх учасників та замовників.

1.3 Види та ознаки адміністративних процедур у сфері публічних закупівель

Функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування є неможливим без забезпечення здійснення публічних закупівель як засобу прозорого та відкритого розпорядження публічними фінансами. Забезпечення раціональності використання публічних коштів як одна із стратегічних задач розвитку України визначено у ст. ст. 148-156 Глави 8 «Державні закупівлі» «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі - ЄС), що вимагають адаптації національного законодавства України у сфері державних закупівель до стандартів ЄС. Згідно із положеннями ст. 153 Угоди про асоціацію з ЄС Україна зобов'язалась впродовж 8 років адаптувати національне законодавство у сфері державних закупівель до права ЄС. Наразі, одним із суттєвих досягнень на цьому шляху стало прийняття Закону України «Про

публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VII (далі – Закон України «Про публічні закупівлі»), що мало суттєвий вплив на досліджувану сферу суспільних відносин. Адміністративні процедури публічних закупівель є системою гарантій належності їх здійснення, мають вплив на формування якості та своєчасності їх надання.

Певні напрацювання з проблематики реалізації адміністративних процедур у сфері здійснення публічних закупівель вже відбулися. Спрямування науково-теоретичних досліджень характеризується пошуком напрямів систематизації та узагальнення знань із різних джерел для формування єдиного розуміння змісту й призначення окреслених процедур, покращення їх нормативного регулювання та практики застосування. Фактично актуальність дослідження зумовлюється необхідністю виробити базу знань про адміністративні процедури публічних закупівель, використовувати ці знання під час їх практичного втілення та вдосконалити існуючу систему публічних закупівель [87].

Дослідження проблематики здійснення адміністративних процедур з питань здійснення публічних закупівель проводилось у наукових працях Ю.О. Лєгези[180], О.В. Пушкіної, Г.О. Паутова[62], та ін.. Однак попри наявні дослідження залишається не вирішеним питання нормативно-правового забезпечення ефективності здійснення адміністративних процедур у сфері публічних закупівель в Україні, триваючими та поширеними є прояви зловживань з боку владних суб'єктів, спрямовані на розтрачання державних та місцевих фінансових ресурсів.

Чинна система публічних закупівель вимагає постійного удосконалення задля пошуку найбільш оптимальної та прийнятної для національної економіки України моделі розвитку та функціонування.

Визначальним кроком у вирішенні нормативно-правового базису у сфері публічних закупівель стало розробка та прийняття Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». Однак зазначений законодавчий акт мав суттєві недоліки, що не виключає його перспективної

мети застосування. Відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» було закріплено нормативні та економічні засади здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів задля створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, задля усунення проявів корупційних ризиків, забезпечення прозорості відповідних адміністративних процедур [88].

До недоліків Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» необхідно віднести: «невиправдане затягування термінів організації та проведення торгів внаслідок довготривалого розгляду відповідних матеріалів Міжвідомчою комісією з питань державних закупівель, яка надавала висновки та приймала рішення з питань, що стосуються сфери державних 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 видавала 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» [135].

20 березня 2008 року зазначений Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» втратив чинність. Таким чином, 25 грудня 2015 року було прийнято Законом України «Про публічні закупівлі», який є чинним і зараз. До етапів проведення публічних закупівель доцільно

віднести такі, як: 1) оприлюднення інформації про закупівлю; 2) обрання однієї з таких процедур: відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі. При цьому підкреслимо, що в рамках кожної з вищевказаних процедур містяться, так би мовити, власні стадії. До стадій проведення відкритих торгів належать: 1) оголошення про проведення процедури відкритих торгів; 2) наявність тендерної документації; 3) подання тендерної пропозиції; 4) розкриття, розгляд та оцінка тендерних пропозицій; 5) прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю.

На рівні доктринальних досліджень існує декілька підходів до встановлення змісту категорії «публічні закупівлі». Публічні закупівлі розуміються як: відкриті торги; переговорний процес; процедури із придбання товарів, послуг, робіт задля суспільних потреб; договірні процедури [37].

Здійснення публічних закупівель відноситься до системи адміністративних процедур, як слушно зазначається у публікаціях Н.П. Селіванової [138]. Так само відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі», закріплюється такий нормативний підхід, що внаслідок реалізації публічних закупівель вирішується стратегічне завдання із придбання товарів, послуг чи пошуку виконавців робіт, де замовниками (або ж кредиторами, тобто правомочними особами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти як носії певного обсягу делегованих повноважень).

Як правило, замовники товарів, послуг та робіт за процедурою публічних закупівель відносяться до категорії суб'єктів, що виконуються управлінські функції із здійснення завдань, покладених на сучасну державу, але водночас коло таких суб'єктів зобов'язано і виступати як надавачі адміністративних послуг [80]. Реалізація таких завдань владним суб'єктом відбувається за рахунок публічних фінансів.

Процедура здійснення публічних закупівель своєю природою характеризується як договірне зобов'язання. Згідно із ч. 1 ст. 36 Закону

України «Про публічні закупівлі» визначається, що формою регулювання таких відносин є договір, що має відповідати вимогам положень Цивільного кодексу України та Господарського кодексу України, як актів загального законодавства для сфери публічних закупівель.

З урахуванням особливостей, встановлених відповідно до чинного законодавства, зокрема, ст. ст. 36, 37 Закону України «Про публічні закупівлі», визначено, що функціонально договір має забезпечувати розмежування компетенції суб'єктів владних повноважень та інших учасників. Договір про публічні закупівлі відноситься до господарсько-правових договорів, якщо він укладається за участі юридичної особи, або до цивільно-правових договорів, якщо укладається фізичною особою-підприємцем [96].

Встановлення умов договору про публічні закупівлі відноситься до диспозитивних процедур, але при цьому допускається його розірвання, в тому числі за наявності форс-мажорних обставин.

Договір про публічні закупівлі, якщо його виконання здійснюється за рахунок державних чи муніципальних фінансів, має відноситися до адміністративних договорів.

Організація публічних закупівель відбувається в Україні в електронній системі «PROZORRO». Адміністрування електронної системи публічної закупівель здійснюється державним підприємством «Прозорро», що забезпечується на базі таких юридичних осіб як акредитованих електронних торговельних майданчиків [80]. Акредитовані електронні торговельні майданчики є структурним суб'єктом, де проводяться тендери, що мають відповідати вимогам прозорості та оперативності. Участь на таких акредитованих електронних торговельних майданчиків відбувається шляхом авторизації через кваліфікований цифровий підпис. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. № 166 регламентується процедура

авторизації особи як різновид реєстраційної процедури [81].

Відповідно до теоретичних розробках з адміністративного права реєстраційні адміністративні процедури розуміються як регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність правомочних органів публічної влади з питань вирішення індивідуальних адміністративних справ про встановлення (підтвердження, офіційне визнання) певних юридичних фактів шляхом, що вимагає вчинення процедурних дій щодо внесення внесення змін до державних реєстрів [41].

В.К. Колпаков відносить реєстраційні процедури виконують завдання із підтвердження юридичних фактів [48].

Здійснення процедури реєстрації на електронних майданчиках відбувається через оператора, уповноваженого на подання до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України клопотання щодо допуску до цієї інформаційної платформи - <https://prozorro.gov.ua/for-places>. Реєстрація заяви здійснюється і у системі Державного підприємства «Прозорро».

Відповідно до вимог Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків ухвалення рішення про допуск до системи «PROZORRO» відбувається за результатами розгляду заявних документів, поданих до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України впродовж 20 робочих днів колегіально.

Здійснення публічних закупівель, з врахуванням того, що базується на використанні коштів державного та місцевих бюджетів, має підлягати належному фінансовому контролю, як внутрішньому, так і зовнішньому. Здійснення фінансового контролю на загальних засадах регламентується Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ [79].

Уповноваженим органом на здійснення функцій державного фінансового контролю є Державна аудиторська служба України, що функціонує на основі спеціального положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 [109]. Також функцію

фінансового контролю покладено на Антимонопольний комітет України та Рахункова палата України в межах наданої чинним законодавством компетенції.

Згідно із ч. 1 ст. 5 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ визначено такі форми контролю у сфері публічних закупівель, як моніторинг, аудит перевірки закупівель, інспекційна перевірка. Здійснення фінансового контролю за якістю проведення публічних закупівель вимагає реалізації послідовної сукупності дій інспекційного втручального характеру, що забезпечує належну реалізацію певних стратегічних задач розвитку [137]. Контрольно-наглядові адміністративні процедури у сфері публічних закупівель мають реалізовуватися за місцезнаходженням об'єкта перевірки чи за місцем знаходження об'єкта його права власності відповідно до вимог Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550.

Прозорість проведення фінансової перевірки здійснення публічних закупівель забезпечується нормативною вимогою повідомлення підконтрольного суб'єкта про заході аудиту. Під час документальної перевірки результатів здійснення публічних закупівель вимагається подання документів на паперових носіях, а також із створенням можливості демонстрації їх електронних відповідників.

За результатами проведення фінансового контролю у сфері здійснення публічних закупівель у Харківській області у 2022 році відбулось 707 фінансових моніторингів, де було витрачено 9,2 млрд грн, з них понад 4,7 млрд гривень склали розмір збитків. Зокрема, було встановлено незаконне витрачання коштів Державного бюджету України на суму 700 млн гривень. Заподіяні збитки відбулись в наслідок вчинення таких правопорушень: схвалення замовником тендерної пропозиції, що необхідно було відхилити; порушення адміністративної процедури публічної закупівлі; порушення

порядку оприлюднення публічної інформації про закупівлю; інші правопорушення законодавства.

В наслідок здійснених перевірок до чотирьох посадових осіб було застосовано заходи адміністративної відповідальності, що очевидно є відносно заниженим кількісним показником.

Отже, у сфері здійснення публічних закупівель реалізуються такі види адміністративних процедур, як: реєстраційні, інформаційні, втручальні, інспекційні, контрольні-наглядові, деліктні. Ефективність реалізації такої сукупності адміністративних процедур у сфері публічних закупівель впливають на якість суспільних відносин із забезпечення стратегії використання публічних фінансів.

Застосування інституту публічних закупівель в країнах Європейського Союзу пов'язується із реалізацією Стратегії сталого розвитку, що передбачає запровадження концепції чистої енергії, зниження рівня забруднення довкілля, а також подолання бідності та корупції. В Україні інститут публічних закупівель пріоритетно запроваджено з метою подолання корупційних ризиків у сфері використання державних та регіональних бюджетних коштів, що витрачаються на вирішення стратегічних завдань розвитку країни.

Необхідно підкреслити, що відповідно до чинного законодавства України інститут публічних закупівель запроваджено саме з метою вирішення задачі із запобігання корупції, при цьому ідея реалізації концепції сталого розвитку залишена поза увагою нормотворця. Варто відзначити, що публічні закупівлі мають реалізовуватися не лише з метою забезпечення прозорості використання бюджетних ресурсів, але і враховувати вартість життєвого циклу продукту, послуги чи роботи, а також відповідати якісним та кількісним критеріям оцінки тендерної пропозиції.

З метою адаптації законодавства у сфері публічних закупівель в Україні зі стандартами Європейського Союзу в національний правовий простір необхідно запровадити концепція вартості життєвого циклу, що

передбачає як забезпечення ефективності, так і для прозорого витрачання державних коштів. Концепція вартості життєвого циклу запроваджена згідно із окремими Директивами ЄС 2014 р. Сутність концепції вартості життєвого циклу продукту, послуги чи роботи містить у собі: врахування витрат користувача, що передбачають витрати, пов'язані з купівлею; витрати, пов'язані з використанням, такі як використання енергії та інших ресурсів; витрати на технічне обслуговування; витрати на ліквідацію; а також витрати, що полягають у кількісних вимірах впливу продукту, послуг чи робіт на навколишнє середовище протягом його життєвого циклу [4].

Вирішення проблематики встановлення змісту категорії «публічні закупівлі» здійснювалось в різні часи представниками вітчизняної юриспруденції. Мова йде наукові розробки В.П. Міняйла, О.О. Підмогильного, Р.Б. Прилуцького, Ю.О. Оврамець та інших. При цьому варто підкреслити, що дана правова категорія постійно перебуває у стадії трансформації, що визначає актуальність даної наукової публікації.

Триваючі процеси євроінтеграції України до Європейського Союзу вимагають активізації процесів із гармонізації чинного національного законодавства в різних сферах, і зокрема, з питань здійснення публічних закупівель.

17 лютого 2016 року був ухвалений Закон України «Про публічні закупівлі» [126]. Здійснення публічних закупівель поступово було переводиться до інформаційних ресурсів і здійснюється із застосуванням онлайн-зв'язку та електронного цифрового підпису.

У зазначеному нормативно-правовому акті використовується категорія «публічні закупівлі», що замінила термін «державні закупівлі», що в тому числі правотворцем обгрунтовується через необхідність побудови сервісної держави та побудови.

Варто підкреслити, що звичайно категорії «державні» і «публічні» співвідносяться, мають спільне коріння та відображають характеристики

подібних явищ, що визначаються як прилюдне, відкрите явище, притаманне суспільству [38, с.142-143].

Публічні закупівлі відіграють важливе соціально-економічне значення у регуляції адміністративно-правових відносин, де базисом для їх розвитку є побудова суспільства у його складній взаємодії із органами влади [84, с. 3]. Публічні закупівлі відображують зміст соціально-економічної політики держави, є вектором розвитку суспільства.

Публічні закупівлі розглядають крізь призму здійснення соціальних послуг, що в достатній мірі є доцільним та обґрунтованим, адже функціонування приватних суб'єктів господарювання, які реалізують різні види діяльності (фінансові послуги, виробничі роботи, послуги із інноваційного розвитку) і є тим необхідним базисом для розвитку суспільства за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а отже є гарантією для належності соціального захисту та забезпечення населення країни [75, с.13].

Через здійснення публічних закупівель з боку держави відбираються найбільш оптимальна з точки зору якості та ціни система товарів, робіт та послуг, що дозволяє їй задовольнити потреби населення. Досягнення ефективності виконання такого завдання є можливим через проведення неупередженого конкурсного процесу [73, с. 55-57]. Доволі прийнятним для розуміння є встановлення змісту як певного процесу придбання товарів, послуг чи оплати соціально необхідних робіт за рахунок державних коштів [59, с.48].

Тобто важливим є акцент на забезпеченні нормативного регулювання всього процесу закупівлі товарів, робіт та послуг за публічні кошти.

Задля забезпечення прозорості процесу публічних закупівель є важливим визначення об'єктивних критеріїв оцінки такої діяльності, що функціонально має переслідувати ціль економічне та соціальне зростання регіону та держави в цілому. До таких об'єктивних критеріїв варто віднести дотримання принципів добросовісної конкуренції серед учасників торгів з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів

для їх замовника [88, с. 58-59]. Тобто другою ознакою публічних закупівель є їх спеціальна мета здійснення – задоволення суспільних інтересів та потреб. Однак при цьому очевидно публічні закупівлі мають інше відмінне значення від категорії державних замовлень. Публічні закупівлі є відповідним процесом придбання товарів, оплати виконання робіт та надання послуг, тоді як державне замовлення структурно відноситься до стратегії розвитку держави.

Здійснення державних закупівель переслідує головну мету забезпечення функціонування держави, вирішення стратегії її розвитку і виконання соціально важливих функцій [55, с.25; 152, с.136]. Здійснення закупівель згідно із відповідним річним планом витрачання державних коштів має називатися виконанням державного замовлення, як зазначає А.О. Олефір [76, с.203]. Інститут публічних закупівель натомість дозволяє налагодити державно-приватне партнерство задля вирішення соціально важливих завдань та досягнення стратегічних цілей розвитку.

Здійснення публічних закупівель часто обумовлюється певною недостатністю у держави власних ресурсів у задоволенні потреб суспільства, що вимагає звернення до такого механізму.

Таким чином, публічні закупівлі варто розглядати як інституцію, що здатна гарантувати належне функціонування суспільства та держави.

До ознак публічних закупівель С.М. Чистов відносить договірний характер таких правовідносин [158, с.128]. Зв'язок між здійсненням публічних закупівель та фіскальної політики втілюється у витрачанні бюджетних коштів на таку діяльність [140, с.108;65].

Зазначене вище очевидно дозволяє зробити висновок про віднесення публічних закупівель до інструментів управління у сфері економіки та підприємництва.

Згідно із Законом України «Про публічні закупівлі» є доцільним застосування критерію вартості життєвого циклу до комплексних або спеціалізованих закупівель. Для інших видів публічних закупівель

здійснення оцінки пропозиції передбачає застосування лише критерію найнижчої ціни.

Якщо буде застосовуватися декілька критеріїв, то встановлення вартості товару, послуги чи роботи повинна визначатися як 70 % чи вище. Відповідно до ст. 68 та Директиви 2014/25/ ЄС про державні закупівлі 2014 р. [32] встановлюються спеціальні правила для застосування концепції вартості життєвого циклу при оцінці тендерних пропозицій.

Отже, питання застосування критеріїв у сфері публічних закупівель є істотним для України в умовах сьогодення та його вирішення є пріоритетним, враховуючи нагальний процес адаптації законодавства в цій сфері до норм ЄС.

Таким чином очевидним постає висновок, що публічні закупівлі є одним із основоположних інструментів відновлення рівноваги попиту і пропозиції на національному ринку тієї чи іншої продукції (інструмент економічної політики держави). Сутність публічних закупівель як інструменту економічної політики держави проявляється також в тому, що податки та збори населення, які формують Державних бюджет України та бюджет замовників, повертаються суб'єктам господарювання (переможцям) як плата за розміщення державного замовлення на товари (роботи, послуги). Водночас суспільство отримує блага, виконання яких покладено на державу.

Напрямом застосування критерію вартості життєвого циклу можливо передбачається його вжиття на стадії планування закупівель для порівняння технологій, а також підчас розробки технічних специфікацій. Крім того ефективним є застосування при встановленні переможця для порівняння вартості пропозицій, що пов'язується із визначенням найбільш економічно вигідної пропозиції.

Висновки до розділу 1:

1. З'ясовано, що функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування є неможливим без забезпечення здійснення публічних закупівель як засобу прозорого та відкритого розпорядження публічними фінансами. Підкреслено, що забезпечення раціональності використання публічних коштів як одна із стратегічних задач розвитку України визначено у ст. ст. 148-156 Глави 8 «Державні закупівлі» «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, що вимагають адаптації національного законодавства України у сфері публічних закупівель. Встановлено, що етапами проведення публічних закупівель є: оприлюднення інформації про закупівлю; обрання однієї з таких процедур: (а) відкриті торги; (б) конкурентний діалог; (в) переговорна процедура закупівлі.

2. При цьому підкреслено, що в рамках кожної з вищевказаних процедур містяться окремі провадження (наприклад, із оголошення про проведення процедури відкритих торгів; перевірки тендерної документації; подання тендерної пропозиції; розкриття, розгляд та оцінка тендерних пропозицій; прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю. Зроблено висновок, що замовники товарів, послуг та робіт за процедурою публічних закупівель відносяться до категорії суб'єктів, що виконуються управлінські функції із здійснення завдань, покладених на сучасну державу, але водночас коло таких суб'єктів зобов'язано і виступати як надавачі адміністративних послуг.

Визначено, що у сфері здійснення публічних закупівель реалізуються такі види адміністративних процедур, як: реєстраційні, інформаційні, втручальні, інспекційні, контрольно-наглядові, деліктні. Підкреслено, що ефективність реалізації такої сукупності адміністративних процедур у сфері публічних закупівель впливають на якість суспільних відносин із забезпечення стратегії використання публічних фінансів.

3. Визначено, що адміністративно-правове регулювання публічних закупівель є важливою складовою державного управління, що забезпечує ефективне та прозоре використання державних коштів. Наголошено, що в Україні це регулювання здійснюється на основі ряду нормативно-правових актів та принципів, що спрямовані на забезпечення законності, економічності, ефективності та добросовісної конкуренції у сфері публічних закупівель. Встановлено, що Закон України «Про публічні закупівлі» є основним нормативно-правовим актом, який регулює процедури проведення публічних закупівель, визначає основні принципи та вимоги до учасників торгів, а також встановлює процедури оскарження рішень. До сфери адміністративно-правового регулювання у сфері публічних закупівель віднесено підзаконні акти, що включає постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства економіки та інших центральних органів виконавчої влади, які деталізують та конкретизують норми закону; міжнародні угоди (Україна є членом Світової організації торгівлі (СОТ) та Європейського Союзу (ЄС), тому зобов'язана виконувати вимоги міжнародних договорів та угод у сфері публічних закупівель). До принципів адміністративно-правового регулювання публічних закупівель віднесено: прозорість (всі процедури повинні бути відкритими та доступними для громадськості, що забезпечується через електронну систему публічних закупівель "Prozorro"); конкурентність (усі учасники торгів повинні мати рівні умови для участі, що сприяє зниженню цін та підвищенню якості товарів, робіт та послуг); недискримінація та рівність; ефективність та економічність; запобігання корупції та конфлікту інтересів. Основним публічним інформаційним ресурсом у сфері публічних закупівель є електронна система "Prozorro". Визначено, що "Prozorro" є центральним елементом системи публічних закупівель в Україні, що є електронною платформою, яка забезпечує прозорість і відкритість процедур закупівель, а також дає змогу здійснювати моніторинг та аналіз закупівель. Визначено, що контроль за дотриманням законодавства у сфері публічних закупівель

здійснюється рядом державних органів, включаючи Антимонопольний комітет України, Державну аудиторську службу, а також правоохоронні органи. Встановлено, що попри значний прогрес у реформуванні системи публічних закупівель, існують певні виклики, такі як недостатня професійна підготовка замовників, ризики корупції, та потреба в подальшому вдосконаленні законодавства.

РОЗДІЛ 2 СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Адміністративні процедури проведення публічних закупівель

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 № 114-IX [99], що запровадив нову редакцію Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [126], де було розширено тлумачення системи адміністративних процедур за рахунок проведення публічних закупівель. Таким чином, відбувалась трансформація законодавства про публічні закупівлі у розрізі його відповідності законодавства про адміністративні процедури.

Проблематика публічних закупівель вимагає поглибленого дослідження як складової системи адміністративних процедур, що пов'язуються із використання коштів державного та місцевих бюджетів, тобто мають базуватися на забезпеченні ефективності використання публічних ресурсів. Необхідно виділити праці таких вчених, присвячених вивченню адміністративних процедур в цілому, і публічних закупівель – як їх складового елемента, зокрема, як: праці Н.П. Селіванова [138, с. 133-140], Н.Ю. Цибульник [155, с. 123-125]. Акцент на господарсько-правовому аспекті реалізації процедур публічних закупівель зроблено у працях Я.В. Петруненка [85], А.О. Сошникова [141]. Окремі аспекти цифровізації здійснення адміністративних послуг у сфері публічних закупівель здійснено у працях Н.В. Кулак [58], Ю.О. Легези [63], І.Л. Влялько [16] та інші.

При цьому в сучасних умовах відсутнім є комплексне наукове дослідження проблематики публічних закупівель, де мають бути відображені не лише трансформації, що відбуваються в сучасних умовах євроінтеграції, але і з врахуванням умов воєнного стану.

Аналіз адміністративних процедур у сфері публічних закупівель дає змогу систематизувати відомості, що містяться у різномірних джерелах, і

виробити цілісне уявлення про їхній зміст та функціональне призначення. Таке дослідження має прикладну цінність, оскільки здатне сприяти вдосконаленню нормативного регулювання та підвищенню ефективності правозастосовної практики. Отже, актуальність цієї роботи зумовлюється потребою у формуванні впорядкованої системи знань щодо адміністративних процедур здійснення публічних закупівель [47].

Водночас включення процедур публічних закупівель до системи адміністративних процедур потребує додаткового обґрунтування, що пояснюється тим, що публічні закупівлі нерідко розглядають як різновид організації господарської діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зокрема з огляду на те, що результатом проведення закупівлі зазвичай є укладення господарського договору. У зв'язку з цим доцільно з'ясувати, чи притаманні зазначеним процедурам загальні риси адміністративних процедур, а також визначити їхні специфічні прояви саме у сфері публічних закупівель [49].

Адміністративні процедури у сфері публічних закупівель характеризуються такими основними ознаками:

вони є встановленим законодавством порядком вчинення дій;

вони виступають нормативно визначеною моделлю поведінки та реалізуються як послідовний (етапний) процес;

їх здійснює спеціальний суб'єкт – суб'єкт публічної адміністрації, до якого належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації та їх об'єднання), що забезпечують потреби держави або територіальної громади. За відсутності комерційної спрямованості така діяльність набуває характеру адміністративної процедури за умови наявності принаймні однієї з таких обставин: юридична особа є розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів; органи державної влади, органи місцевого самоврядування або інші замовники мають вирішальний вплив на управління юридичною особою

(зокрема більшість голосів у вищому органі управління); державна або комунальна частка у статутному капіталі перевищує 50 відсотків;

вони завершуються ухваленням відповідного рішення, яке оформлюється адміністративним актом і в подальшому може бути оскаржене в суді адміністративної юрисдикції;

їм притаманний відкритий і публічний характер;

у переважній більшості випадків вони реалізуються в електронній формі;

їх цільовою спрямованістю є забезпечення належного функціонування системи публічних закупівель.

Необхідно акцентувати на наявності такої ознаки проведення публічних закупівель, як їх міжгалузевий комплексний характер [155, с. 32]. Такий висновок базується на дослідження господарських та економічних процесів, що спрямовуються на задоволення публічних інтересів та потреб, фінансів. Саме їх функціональний зміст, спрямований на задоволення публічних інтересів є тим базисом, що дозволяє віднести публічні закупівлі до системи адміністративних процедур. Зазначене обумовлює пріоритет регулювання процесів здійснення публічних закупівель нормами адміністративного законодавства З огляду на це, ми погоджуємось із твердженням зазначеної вище вченої, що ключову роль у регулюванні процедур публічних закупівель відіграють саме норми адміністративного права [155, с. 33].

Поняття «процедури проведення публічних закупівель» не має прямого нормативного закріплення. Водночас Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII визначає публічну закупівлю як «придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом», а конкурентну процедуру закупівлі – як здійснення конкурентного відбору учасників у межах процедур відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та конкурентного діалогу [126]. Структура зазначеного Закону також відображає процедурну логіку регулювання, оскільки містить

розділи, присвячені загальним умовам здійснення закупівель, відкритим торгам, конкурентному діалогу, торгам з обмеженою участю та переговорній процедурі закупівлі.

Системний аналіз наведених положень дає підстави для висновку, що публічна закупівля по суті становить придбання товарів, робіт і послуг за кошти державного чи місцевих бюджетів, тоді як процедура проведення публічної закупівлі є юридично визначеним механізмом, за допомогою якого таке придбання здійснюється. Саме через реалізацію відповідних процедур відбувається визначення суб'єктів, які набувають статусу отримувачів бюджетних коштів у межах конкретної закупівлі.

Щодо наявності у процедурах публічних закупівель таких характеристик, як нормативна визначеність і послідовність, підстав для сумнівів практично не виникає. Вони являють собою етапний порядок дій, який встановлює модель належної поведінки учасників та замовника і детально регламентований Законом України «Про публічні закупівлі». У межах цього правового регулювання передбачено конкурентні процедури (відкриті торги, конкурентний діалог, торги з обмеженою участю), а також переговорну процедуру закупівлі, що застосовується без проведення тендеру.

Зміст Закону України «Про публічні закупівлі» дає підстави для висновку, що замовник наділений нормативно визначеними інструментами управління процесом закупівлі, а опосередковано – і поведінкою як потенційних, так і фактичних учасників. Це дозволяє стверджувати, що у правовідносинах, які виникають під час здійснення публічних закупівель, наявний елемент «влади–підпорядкування», що є характерною ознакою адміністративних правовідносин.

Зазначене можна проілюструвати на прикладі застосування статті 16 Закону України «Про публічні закупівлі», якою встановлено загальні вимоги щодо кваліфікаційних критеріїв. Так, у частині першій цієї статті закріплено право замовника вимагати від учасників закупівельної процедури подання інформації, зокрема документально підтвердженої, про їх відповідність

визначеним критеріям. Водночас частина друга статті 16 надає замовникові повноваження встановлювати відповідні кваліфікаційні критерії. Поєднання права визначати критерії та можливості вимагати їх дотримання формує передумови для виникнення управлінського впливу замовника на коло учасників процедури. Фактично від дискреції замовника (як адміністративного суб'єкта в межах процедури) залежить зміст вимог, а отже – і те, які суб'єкти зможуть претендувати на участь у закупівлі.

Водночас аналіз правозастосовної практики свідчить про наявність типових порушень, пов'язаних із визначенням кваліфікаційних критеріїв. Зокрема, у відповідних узагальненнях постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України фіксувала такі прояви неправомірної поведінки замовників: надмірну деталізацію вимог; включення до тендерної документації додаткових та необґрунтованих умов, не передбачених законодавством, що здатне призводити до дискримінації та звуження кола потенційних учасників; формалізовані вимоги щодо подання «оригіналів» або «копій» документів; вимагання документів, які дублюють уже наявну інформацію; запит трудових книжок і штатного розпису; а також необґрунтоване встановлення кількісних показників і конкретного переліку обладнання та матеріально-технічної бази з вимогою документального підтвердження права володіння чи користування (зокрема через договори) [149].

Отже, з огляду на наділення замовника повноваженнями щодо встановлення кваліфікаційних критеріїв та контролю їх дотримання, він виступає суб'єктом, здатним істотно впливати на поведінку учасників та визначати їх фактичний доступ до участі у процедурі закупівлі – шляхом створення умов допуску або, навпаки, обмеження такого допуску.

Перша ознака адміністративних процедур – їх належність до публічно-правових відносин – означає, що учасники таких відносин перебувають у режимі «влади–підпорядкування». Йдеться про ситуацію, коли суб'єкт публічної адміністрації, будучи наділений компетенцією, має право

приймати владні рішення та визначально впливати на поведінку іншого учасника, який перебуває у підпорядкованому становищі. У цьому контексті реалізація прав і законних інтересів заінтересованої особи є неможливою без ухвалення відповідного рішення адміністративним органом: саме воно виступає необхідною юридичною передумовою для досягнення бажаного результату.

Така конструкція відображає високий рівень залежності заінтересованої особи від волі суб'єкта публічної адміністрації, оскільки альтернативні способи реалізації права (поза процедурою отримання адміністративного рішення) зазвичай відсутні. Водночас ця залежність має двосторонній характер. Підпорядкований суб'єкт, на відміну від учасника приватно-правових відносин, за умови належного виконання встановлених законом вимог може обґрунтовано очікувати на ухвалення рішення на його користь. Відповідно, суб'єкт публічної адміністрації також є «пов'язаним» правом: у межах своєї компетенції він зобов'язаний розглянути звернення і прийняти рішення відповідно до закону, зокрема – позитивне, якщо всі юридичні передумови для цього наявні.

З огляду на підвищений рівень нормативної регламентації у публічно-правовій сфері, можливість прогнозування результату розгляду справи, як правило, є вищою, ніж у приватно-правових відносинах, де задоволення інтересу часто залежить від автономної волі іншої сторони. Разом із тим слід враховувати, що адміністративні органи нерідко наділяються певним обсягом дискреційних повноважень. Зокрема, це проявляється у можливості оцінювати подані матеріали та інтерпретувати їх зміст у межах закону, що потенційно може ускладнювати досягнення заінтересованою особою бажаного результату.

Отже, у публічно-правових відносинах заінтересований суб'єкт, по-перше, не здатний реалізувати свої права та інтереси без адміністративного рішення, а по-друге, не має прямих інструментів впливу на те, як суб'єкт

публічної адміністрації здійснює дискрецію, зокрема в частині тлумачення та оцінки документів, поданих для вирішення адміністративної справи.

Відносини «влади–підпорядкування», учасниками яких є суб'єкт публічної адміністрації та підпорядкований учасник, у загальному вигляді спрямовані на забезпечення реалізації прав і законних інтересів останнього. У сфері публічних закупівель відповідний інтерес учасника, який подає тендерну пропозицію, полягає у здобутті статусу переможця процедури та, як наслідок, у набутті можливості укласти договір із замовником. Водночас учасник, як правило, не є єдиним претендентом, що зумовлює конкуренцію між суб'єктами, які беруть участь у закупівлі.

За таких умов тендерна процедура фактично опосередковує розгляд адміністративної справи, предметом якої є оцінювання тендерних пропозицій учасників, що конкурують між собою, з метою визначення найбільш вигідної для замовника пропозиції. Результатом такого розгляду є задоволення інтересу лише одного суб'єкта – переможця торгів, тоді як інтереси інших учасників реалізуються лише в частині забезпечення рівного доступу, дотримання процедурних гарантій та можливості оскарження. Вирішення відповідної адміністративної справи завершується ухваленням рішення замовником, яке може набувати різних форм, зокрема: рішення про недопуск до участі у процедурі, рішення про відхилення тендерної пропозиції, рішення про намір укласти договір про закупівлю. Такі рішення, як правило, оформлюються протоколом і підлягають оскарженню, зокрема в судовому порядку.

Однією з визначальних характеристик процедур публічних закупівель є їх відкритість. Публічний характер цих процедур, зокрема, впливає зі змісту статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі», яка встановлює вимоги щодо оприлюднення визначеного законом обсягу інформації. Відповідні відомості підлягають розміщенню в електронній системі публічних закупівель, що забезпечує доступність інформації для необмеженого кола осіб. Поряд із функцією оприлюднення, електронна система (зокрема

інфраструктура ДП «Прозорро») використовується як основний інструмент реалізації більшості процедур закупівель. Водночас переговорна процедура характеризується меншою «електронізацією»: як правило, через систему здійснюється переважно оприлюднення рішення про намір укласти договір, тоді як інші процесуальні дії відбуваються поза межами електронної платформи. Натомість відкриті торги, конкурентний діалог і торги з обмеженою участю реалізуються повністю в електронній системі.

З огляду на наведене, процедури проведення публічних закупівель виявляють сукупність ознак, притаманних адміністративним процедурам: нормативну регламентацію, наявність суб'єкта публічної адміністрації, владно-організаційний характер ухвалюваних рішень, завершення процедур прийняттям адміністративного акта, а також принципи відкритості та електронної форми реалізації. У практичному вимірі застосування зазначеного підходу підтверджується тим, що в судах України розглядаються спори щодо оскарження рішень (актів), прийнятих замовниками у процесі здійснення публічних закупівель.

Наразі Велика Палата Верховного Суду сформувала підхід до розмежування юрисдикції спорів, що виникають у зв'язку із здійсненням публічних закупівель. Цей підхід, зокрема, спирається на правову позицію, висловлену Верховним Судом України у постанові від 10.05.2015 у справі № 826/7230/15, яка стосувалася правовідносин із проведення тендеру в період, коли електронна система публічних закупівель ще не функціонувала [92]. Так, Велика Палата Верховного Суду, розглядаючи, зокрема, справи № 819/829/17 (порушену як адміністративну) та № 918/843/17 (порушену як господарську), зазначила, що орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який організовує та контролює проведення торгів (тендеру), діє як суб'єкт владних повноважень. У зв'язку з цим спори, що виникають до укладення договору між організатором торгів і переможцем, а також спори щодо оскарження рішень чи бездіяльності таких органів, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Водночас після укладення договору між організатором і переможцем конкурсу спори, пов'язані з правомірністю рішень тендерного комітету, підлягають вирішенню в межах цивільної або господарської юрисдикції. Це обґрунтовується тим, що на цій стадії спірні питання безпосередньо впливають на майнові права та інтереси сторін договірних відносин, насамперед переможця торгів [91;90]. Зазначена позиція вищої судової інстанції, загалом, підтримує уявлення про те, що процедура публічних торгів, здійснювана органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування до моменту укладення договору про закупівлю, може кваліфікуватися як адміністративна процедура. Разом із тим вона не вирішує питання остаточно.

Слід підкреслити, що Верховний Суд не надає розгорнутого пояснення мотивів такого висновку, обмежуючись, переважно, відтворенням положень чинного законодавства, з яких відповідний підхід може бути виведений. Поряд із цим, аналіз практики Верховного Суду (зокрема постанови у справі № 819/829/17) дає підстави вважати, що у разі проведення тендеру не органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування, а, наприклад, державним підприємством, оскарження його результатів навіть на етапі до укладення договору має здійснюватися в господарському суді. Такий підхід, на нашу думку, не узгоджується з висновками, обґрунтованими у цьому дисертаційному дослідженні.

Вважаємо, що незалежно від того, чи є замовник органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування або державним підприємством, зміст його статусу як суб'єкта владних повноважень у межах закупівельної процедури не зазнає принципових змін, адже ключовим є наявність повноважень владно впливати на права та можливості учасників (зокрема через встановлення умов участі, оцінювання пропозицій, прийняття рішень про допуск/відхилення тощо). Відтак наведене розуміння, запропоноване судом касаційної інстанції, потребує перегляду, а спори щодо оскарження процедур публічних закупівель до укладення договору, незалежно від

організаційно-правового статусу замовника, мають підлягати розгляду судами адміністративної юрисдикції.

На перший погляд Закон України «Про публічні закупівлі» встановлює вичерпний перелік процедур здійснення публічних закупівель. Зокрема, у статті 13 цього Закону закріплено, що закупівлі можуть проводитися шляхом застосування однієї з конкурентних процедур, а саме: відкритих торгів, торгів з обмеженою участю та конкурентного діалогу. Водночас як виняток передбачено використання неконкурентної переговорної процедури закупівлі. Однак надалі можна обґрунтувати, що з огляду на особливості правового режиму та процесуальні модифікації відповідних механізмів фактичний спектр процедур є ширшим. Стаття 13, по суті, оперує узагальненими назвами процедур, які в межах законодавчого регулювання деталізуються та поділяються на різновиди; наприклад, конкурентний діалог може здійснюватися у загальному порядку або в порядку конкурентного діалогу з публікацією оголошення англійською мовою.

У цілому кожна адміністративна процедура у сфері публічних закупівель має структуровану етапність, а також включає підготовчий період. На нашу думку, такий підготовчий етап розпочинається з планування закупівель і завершується оприлюдненням оголошення про проведення закупівлі у разі застосування конкурентних процедур, або – для переговорної процедури – оприлюдненням протоколу щодо прийняття рішення про її застосування. Значущість цього періоду полягає в тому, що саме на ньому замовник формалізує свою потребу та трансформує її у тендерну документацію, або ж приймає рішення про використання переговорної процедури.

Зміст тендерної документації та/або саме рішення про проведення відповідної процедури безпосередньо визначають можливість реалізації прав і законних інтересів потенційних учасників закупівлі. Водночас підготовчий етап характеризується підвищеними корупційними ризиками, оскільки саме в цей час дискреційні повноваження замовника є найменш прозорими та

найскладніше піддаються зовнішньому контролю. Разом із тим на подальших стадіях відповідні ризики можуть бути частково знижені завдяки процесуальним гарантіям участі: наприклад, у процедурі відкритих торгів учасники наділені правом звертатися за роз'ясненнями щодо тендерної документації та подавати до неї зауваження, які замовник зобов'язаний розглянути і, за наявності правових підстав, урахувати.

Процедура відкритих торгів є базовою та найбільш поширеною формою здійснення публічних закупівель. Вона передбачає участь необмеженого кола суб'єктів, що зумовлює її спрямованість на забезпечення конкурентного відбору переможця та реалізацію принципу змагальності між учасниками. У цьому сенсі відкриті торги можуть бути охарактеризовані як «класична» адміністративна процедура у сфері публічних закупівель, оскільки їй притаманний комплекс ознак, зазначених вище: вона є нормативно визначеним, послідовним порядком дій, який встановлює алгоритмізовану модель поведінки учасників процедури. Центральним суб'єктом виступає адміністративний орган – замовник, який у межах своєї компетенції розглядає відповідну адміністративну справу, що набуває форми конкурсного змагання учасників, забезпечує їх право на участь і здійснює визначення переможця.

Адміністративна процедура відкритих торгів, як правило, завершується ухваленням рішення, що оформлюється відповідним актом (протоколом або іншим документом, передбаченим законодавством). Виняток становлять ситуації, коли відбувається «обнулення» плану закупівель і, як наслідок, скасування закупівлі в цілому (на що буде звернуто увагу далі). Процедура відкритих торгів здійснюється із застосуванням електронної системи публічних закупівель «Прозорро» та характеризується відкритістю, що забезпечує публічність інформації та контрольованість дій замовника [181].

Відповідно до положень частини першої статті 10 та частини першої статті 21 Закону України «Про публічні закупівлі» відкриті торги ініціюються шляхом оприлюднення оголошення в електронній системі

закупівель «Прозорро», яке замовник розміщує через авторизований електронний майданчик. Саме з моменту такого оприлюднення процедура набуває юридичної визначеності та стає доступною для потенційних учасників.

Водночас ініціативний характер проведення закупівлі з боку замовника актуалізує питання про те, чи слід розглядати здійснення публічних закупівель як юридичний обов'язок адміністративного органу. Від відповіді на це питання залежить, чи мають заінтересовані особи – потенційні учасники – право вимагати проведення тендеру, а також чи можуть вони забезпечувати реалізацію такого права шляхом звернення до суду. Разом із тим проведення публічних закупівель здійснюється виключно у порядку та за правилами, визначеними Законом України «Про публічні закупівлі», і не може бути організоване поза межами встановленого ним процедурного та матеріального регулювання. Вимоги цього Закону безумовно поширюються на замовників як суб'єктів публічної адміністрації, що впливає, зокрема, з положень частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі».

За умови, що вартісні параметри предмета закупівлі відповідають законодавчо встановленим порогам, замовник як суб'єкт публічної адміністрації фактично позбавлений можливості уникнути застосування процедур електронних закупівель. Виняток становлять закупівлі, вартість яких не перевищує 50 тис. грн, однак і в такому разі діяльність замовника має відповідати базовим принципам, закріпленим Законом України «Про публічні закупівлі». Водночас дискреційні повноваження замовника істотно обмежуються імперативом планування: потреба у закупівлі має бути завчасно ідентифікована та відображена у відповідному плановому документі, а її задоволення в межах бюджетного року – попередньо передбачене.

У цьому контексті абзац третій частини першої статті 4 Закону України «Про публічні закупівлі» закріплює правило, відповідно до якого закупівля здійснюється на підставі річного плану. З цього випливає, що замовник не

може ініціювати публічну закупівлю щодо потреби, яка ним не була визначена та не включена до річного плану. Отже, у ситуації, коли проведення торгів не було заплановано, у заінтересованих осіб не виникає правової підстави вимагати їх оголошення та проведення.

Разом із тим дискусійним залишається питання, чи допускається відмова від проведення закупівлі, яка вже включена до річного плану. Аналіз змісту Закону України «Про публічні закупівлі» не дає однозначної відповіді щодо юридичної обов'язковості реалізації кожної запланованої закупівлі. Дослідження судової практики також не дозволило сформулювати чіткий висновок із цього приводу; водночас воно засвідчило, що позови про зобов'язання замовника провести закупівлю відповідно до затвердженого річного плану фактично не є типовими та, принаймні у виявленому масиві рішень, не заявляються.

Додатково слід зазначити, що в одній із публікацій Інфобоксу електронної системи ДП «Прозорро» міститься інформація про можливість надання планам публічних закупівель статусу «скасовано» [168]. Це дає підстави для висновку, що попереднє планування закупівлі саме по собі не завжди має безумовно імперативний характер для замовника: у разі втрати актуальності потреби закупівля може бути припинена. На практиці це реалізується через так зване «обнулення» плану. Зареєстрований у системі план не підлягає видаленню, однак у відповідному рядку річного плану замовник може змінити очікувану вартість на «0», що сигналізує про відсутність подальшої необхідності у проведенні відповідної закупівлі. У процедурному вимірі така можливість свідчить, що здійснення конкретної запланованої закупівлі не завжди постає як абсолютний обов'язок замовника, якщо зникли об'єктивні підстави для її проведення.

Водночас це не означає, що замовник може довільно відмовлятися від забезпечення власних потреб у товарах, роботах і послугах. Нормативна конструкція публічних закупівель виходить із того, що для задоволення виявлених потреб застосовуються визначені законом процедури, а

альтернативні механізми, які б дозволяли системно «обходити» закупівельні правила, не передбачені. На це також вказує частина перша статті 4 Закону України «Про публічні закупівлі», відповідно до якої планування закупівель здійснюється на підставі наявної потреби у закупівлі товарів, робіт і послуг. Отже, відсутність потреби виключає правову й фактичну доцільність планування, а виявлення потреби, навпаки, зумовлює необхідність її належного планового та процедурного оформлення.

Разом із тим механізм «обнулення» потенційно створює умови для зловживань на стадії, коли інтерес заінтересованих осіб уже проявився (зокрема, коли учасники підготували документи або здійснили інші дії, спрямовані на участь у закупівлі). «Обнулення» фактично припиняє відповідну закупівлю, після чого замовник може сформувати новий план і ініціювати нову процедуру. Для учасників це може мати негативні наслідки, якщо вони не встигнуть відслідкувати зміни та подати пропозиції в межах повторно оголошеної закупівлі. При цьому їхні можливості ефективного захисту порушених інтересів у «першій» процедурі можуть бути обмеженими, оскільки відмова від закупівлі (за умови належного обґрунтування втрати потреби) розглядається як право замовника.

Водночас така поведінка не може сприйматися як повністю «безризикова» для замовника. Під час контрольних заходів (зокрема аудиту) можуть бути виявлені порушення, якщо «обнулення» застосовано без належної мотивації або з ознаками штучного припинення процедури. Саме тому скасування закупівлі за наявності попереднього планування не є для замовника нейтральним інструментом і не може використовуватися як засіб маніпуляцій; воно є допустимим лише за наявності достатніх, об'єктивно підтверджених підстав і належного обґрунтування.

Початок процедури публічних торгів корелює з орієнтовними строками здійснення закупівлі, визначеними у річному плані. Так, згідно з пунктом 1 частини першої статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі» оголошення про проведення відкритих торгів підлягає розміщенню в

електронній системі закупівель не пізніше ніж за 15 днів до кінцевого строку подання тендерних пропозицій. Водночас питання обчислення строків у сфері публічних закупівель, зокрема визначення моменту початку процедури відкритих торгів, має дискусійний і практично проблемний характер. На це вказують, зокрема, численні звернення за роз'ясненнями до Департаменту сфери публічних закупівель Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, оприлюднені на офіційному вебсайті міністерства.

Проблемність зумовлена колізією між приписами Закону України «Про публічні закупівлі», загальними правилами обчислення строків, встановленими Цивільним кодексом України, та фактичними технічними умовами функціонування електронної системи закупівель і авторизованих електронних майданчиків. Так, відповідно до частини першої статті 253 ЦК України перебіг строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок. Крім того, згідно з частиною першою статті 255 ЦК України, якщо строк встановлено для вчинення дії, така дія може бути вчинена до закінчення останнього дня строку. У сукупності ці положення фактично орієнтують на «денний» формат обчислення (від 00:00:00 до 23:59:59).

Натомість алгоритми авторизованих електронних майданчиків, як правило, забезпечують відлік щонайменше 15 днів від моменту оприлюднення оголошення [50], тобто виходячи з буквального сприйняття вимоги статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі». У результаті, якщо замовник не передбачає строк подання пропозицій «із запасом» щонайменше на один додатковий день, може виникати ситуація, коли формально порушуються загальні правила обчислення строків, визначені ЦК України. Розв'язуючи цю колізію, уповноважений орган у консультаційних матеріалах, як правило, наголошує на необхідності неухильного дотримання положень Цивільного кодексу України [51;52;53].

Фактично порядок обчислення строків, закріплений у Цивільному кодексі України, у сфері публічних закупівель не завжди дотримується. Це зумовлено тим, що авторизовані електронні майданчики технічно налаштовані на відлік кінцевого строку подання тендерних пропозицій як мінімум через 15 повних двадцятичотиригодинних днів від моменту оприлюднення оголошення, інколи – з незначним «технічним» перевищенням. Так, наприклад, майданчик *Zakupki.Prom.ua*, за наявними даними, відраховує 15 днів та 30 хвилин від моменту публікації [50], однак цього може бути недостатньо для забезпечення відповідності загальним правилам обчислення строків. Додатково проблему поглиблює те, що замовники нерідко не враховують специфіку обчислення строків за ЦК України, що підвищує ризики формального порушення вимог щодо строків.

На наш погляд, усунення цієї колізії можливе, по-перше, шляхом коригування програмних алгоритмів електронних майданчиків відповідно до приписів Цивільного кодексу України щодо початку та закінчення перебігу строків. По-друге, замовникам слід забезпечити неухильне виконання вимог законодавства у сфері публічних закупівель та, зокрема, наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель» від 22.03.2016 № 490 [118], відповідно до якого визначення кінцевого строку подання тендерних пропозицій має здійснюватися самим замовником, а не автоматично електронною системою.

Отже, саме з моменту оприлюднення оголошення в електронній системі закупівель розпочинається адміністративна процедура проведення відкритих торгів. Вимоги до змісту такого оголошення встановлені частиною другою статті 21 Закону України «Про публічні закупівлі». Одночасно з оголошенням, шляхом заповнення відповідних полів у системі, замовник оприлюднює тендерну документацію. Розміщення оголошення та тендерної документації для замовника здійснюється безоплатно.

Вимоги до змістового наповнення тендерної документації закріплено у частині другій статті 22 Закону України «Про публічні закупівлі». При цьому законодавство прямо забороняє включення до тендерної документації дискримінаційних або антиконкурентних умов. Крім того, після внесення змін Законом України від 19.09.2019 № 114-IX запроваджено правило, за яким замовнику заборонено вимагати від учасників підтвердження публічної інформації, що вже доступна у формі відкритих даних або міститься в єдиних та державних реєстрах із вільним доступом. Запровадження цієї заборони зумовлювалося практикою зловживань з боку замовників, коли вимога надати такі відомості створювала для учасників зайві й необґрунтовані адміністративні бар'єри.

У момент оприлюднення оголошення про проведення закупівлі електронна система публічних закупівель в автоматизованому порядку визначає дату і час розкриття тендерних пропозицій, а також дату і час проведення електронного аукціону. Загалом зменшення процесуальної ролі замовника в перебігу торгів доцільно оцінювати як позитивний чинник, оскільки автоматизація окремих елементів процедури знижує ризики зловживання владними повноваженнями та посилює передбачуваність процесу.

Оприлюднення оголошення одночасно започатковує етап подання тендерних пропозицій, який є обмеженим у часі та триває протягом визначеного періоду подання. Специфікою цього етапу є те, що поряд із поданням пропозицій законодавство передбачає також процесуальні інструменти комунікації з замовником: встановлюється строк для звернення за роз'ясненнями щодо тендерної документації та/або для подання вимоги про усунення порушень (недоліків) у межах процедури.

Так, відповідно до положень статті 24 Закону України «Про публічні закупівлі» з моменту оприлюднення оголошення в електронній системі закупівель відкривається можливість подання запитів щодо роз'яснення тендерної документації та звернення з вимогою про усунення порушення до

замовника. Водночас реалізація цього права має часові межі: відповідний строк припиняється за 10 днів до кінцевої дати подання тендерних пропозицій, тобто після настання цього моменту роз'яснення вже не надаються.

Формально право на роз'яснення та ініціювання усунення недоліків належить усім потенційним учасникам відкритих торгів. Однак у практичному вимірі особа, яка виявила закупівлю та подала пропозицію у проміжку «за десять днів до дедлайну», фактично позбавляється можливості скористатися зазначеними процесуальними гарантіями, що означає, що учасник, який ознайомився з процедурою раніше, має більше можливостей впливати на перебіг торгів шляхом постановки питань, ініціювання уточнень і коригування умов документації.

Усі звернення щодо надання роз'яснень та вимоги про усунення порушень оприлюднюються в електронній системі закупівель автоматично, при цьому відомості про особу заявника не розкриваються. Замовник, у свою чергу, зобов'язаний належним чином і без зволікань реагувати на такі звернення та розміщувати відповідь у системі протягом трьох робочих днів від дати появи запиту. За умови несвоєчасного оприлюднення відповіді перебіг строків проведення закупівельної процедури підлягає зупиненню. Після оприлюднення роз'яснення строк подання тендерних пропозицій відновлюється, однак із обов'язковим продовженням щонайменше на сім днів відповідно до абзаців третього і четвертого частини другої статті 24 Закону України «Про публічні закупівлі».

У разі внесення змін до тендерної документації замовник має забезпечити продовження строку подання тендерних пропозицій таким чином, щоб від моменту внесення відповідних змін до закінчення кінцевого строку залишалось не менше семи днів. Слід наголосити, що оновлення тендерної документації може здійснюватися за наявності визначених законом підстав, зокрема: з ініціативи замовника; з метою усунення порушень законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених органом державного

фінансового контролю та відображених у відповідному висновку; за результатами звернень учасників; на виконання рішення органу оскарження. Водночас аналіз положень статті 24 зазначеного Закону дає підстави стверджувати, що окремий додатковий період для отримання роз'яснень щодо зміненої тендерної документації прямо не передбачений, що потенційно може створювати передумови для зловживань з боку недобросовісних замовників і, як наслідок, призводити до дискримінації учасників.

Учасники отримують право подавати тендерні пропозиції з дня оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів. При цьому один учасник може подати лише одну тендерну пропозицію щодо закупівлі в цілому або щодо окремої частини предмета закупівлі (лота). Подання пропозицій допускається виключно в межах встановленого періоду, після завершення якого система автоматично формує реєстр отриманих пропозицій із фіксацією дати та часу подання. Пропозиції, подані після спливу визначеного строку, а також пропозиції із ціною, що перевищує очікувану вартість предмета закупівлі, електронною системою не приймаються [144].

Окремої уваги заслуговує можливість встановлення замовником вимоги щодо надання забезпечення тендерної пропозиції. Таке забезпечення надається виключно у формі гарантії. Гарантію можуть видавати банки, страхові компанії або інші фінансові установи. Водночас замовник не вправі встановлювати дискримінаційні умови шляхом визначення конкретного виду гарантії чи зазначення певного суб'єкта (або переліку суб'єктів), гарантія яких має бути надана учасником. У практичному вимірі зазначена вимога може ускладнювати участь у відкритих торгах через необхідність укладення відповідних договорів гарантування. Якщо підстави для повернення забезпечення тендерної пропозиції настали, замовник за зверненням учасника зобов'язаний протягом п'яти днів повідомити установу, що надала гарантію, про необхідність повернення такого забезпечення.

Строк чинності тендерної пропозиції має становити не менше 90 днів, обчислюваних від дати завершення кінцевого строку її подання (пункт 11 частини 2 статті 22 Закону України «Про публічні закупівлі»). У межах зазначеного періоду замовник наділений правом звернутися до учасників процедури закупівлі з вимогою про продовження строку дії поданих ними тендерних пропозицій. Відповідно учасник може обрати один із таких варіантів реагування:

А) відмовитися від задоволення вимоги без ризику втрати наданого забезпечення тендерної пропозиції;

Б) погодитися з вимогою та продовжити строк дії своєї тендерної пропозиції, а також строк дії забезпечення, наданого у зв'язку з її поданням.

Тендерна пропозиція учасника може бути змінена або відкликана з його ініціативи, однак таке право реалізується виключно протягом періоду подання пропозицій. При цьому внесення змін чи відкликання пропозиції у зазначений строк не тягне за собою втрати забезпечення тендерної пропозиції.

Після завершення періоду подання тендерних пропозицій процедура переходить до етапу електронного аукціону. Проведення аукціону є можливим за умови дотримання мінімальних вимог до кількості поданих пропозицій: для відкритих торгів їх має бути щонайменше дві. У разі недотримання цієї умови активація модуля «Аукціон» в електронній системі закупівель не відбувається. Аукціон передбачає стадію очікування, тривалість якої визначається електронною системою закупівель; як правило, вона перевищує один календарний день. Водночас призначення аукціону допускається лише на робочий день у межах робочого часу.

Електронні торги в системі Державного підприємства «Прозорро» здійснюються у форматі аукціону на зниження ціни (редукціону). До початку редукціону електронна система не відображає кількість поданих тендерних пропозицій.

Безпосередньо напередодні проведення електронного аукціону в системі закупівель стає доступною інформація про кількість учасників та запропоновані ними цінові показники; фактично таке розкриття відбувається безпосередньо перед стартом торгів. З технологічної точки зору аукціон розпочинається у визначений час, однак електронна система передбачає п'ятихвилинний інтервал для відображення даних про учасників із зазначенням їхніх цінових пропозицій. Одночасно система автоматично формує черговість учасників за критерієм розміру ціни тендерної пропозиції – від найнижчої до найвищої. При цьому під час проведення аукціону ідентифікаційні дані учасників не оприлюднюються.

Етап аукціону є одним із найкоротших у межах процедури відкритих торгів. Аукціон проводиться інтерактивно в режимі реального часу та складається з трьох раундів [169]. У процесі електронних торгів подані цінові пропозиції відображаються в електронній системі відповідно до їх вартості – від найвищої до найнижчої – без зазначення найменувань учасників. У разі подання кількома учасниками пропозицій з однаковою ціною першим знижувати ціну в межах редукування буде той учасник, який подав свою пропозицію пізніше за інших учасників із тотожним ціновим значенням. У межах кожного раунду учасник має можливість зменшити запропоновану ціну на величину «кроку» аукціону. Розмір такого «кроку» встановлюється замовником заздалегідь при оприлюдненні оголошення про проведення тендеру та може визначатися у відсотках від ціни або як фіксована грошова сума. Водночас учасник вправі утриматися від зниження ціни, не втрачаючи при цьому статусу учасника процедури. Після завершення третього раунду система в автоматичному режимі одразу оголошує результати торгів.

Із моменту оголошення результатів розпочинається етап кваліфікації. Паралельно з оприлюдненням результатів здійснюється розкриття тендерних пропозицій у частині документів та відомостей, що підтверджують відповідність учасників кваліфікаційним критеріям, визначеним в оголошенні про проведення тендеру, а також вимогам до предмета закупівлі.

Окрім цього, у складі пропозицій подаються документи та відомості з технічним описом предмета закупівлі. Розкриттю підлягає вся інформація, за винятком тієї, що віднесена до конфіденційної. У день розкриття тендерних пропозицій електронною системою автоматично формується протокол розкриття тендерних пропозицій, а вимоги до його змісту визначені у частині 4 статті 28 Закону України «Про публічні закупівлі» [126].

У межах етапу кваліфікації замовник здійснює перевірку та оцінювання тендерних пропозицій учасників, які взяли участь в аукціоні. Саме на цій стадії процедура відкритих торгів характеризується підвищеним рівнем ризиків щодо можливого недобросовісного використання замовником своїх повноважень. Розгляд, як правило, розпочинається з пропозиції, що за результатами аукціону є найбільш економічно вигідною для замовника. Строк її розгляду не повинен перевищувати п'яти робочих днів із моменту визначення, однак за наявності належного обґрунтування замовник може продовжити його до 20 робочих днів. У разі продовження відповідного строку замовник зобов'язаний оприлюднити повідомлення про це в електронній системі закупівель протягом одного дня з дати ухвалення такого рішення. Якщо пропозицію відхилено, подальшому розгляду підлягає наступна тендерна пропозиція із застосуванням тотожних строкових правил [126].

У практичній площині поширеними є випадки, коли після розкриття тендерних пропозицій замовник встановлює невідповідності у відомостях та/або документах, поданих учасником. Нормативне регулювання закупівельного процесу передбачає, що за наявності таких невідповідностей замовник вправі направити учаснику повідомлення із вимогою про їх усунення. Таке повідомлення має бути розміщене в електронній системі закупівель не пізніше ніж за два робочі дні до спливу строку розгляду тендерних пропозицій. Відповідно, учасник набуває можливості протягом 24 годин з моменту оприлюднення повідомлення усунути виявлені недоліки шляхом виправлення інформації та/або подання додаткових документів.

Надалі замовник розглядає пропозицію з урахуванням здійснених учасником коригувань (або їх відсутності), що в цілому сприяє забезпеченню рівності умов участі та підтриманню конкурентного характеру закупівель.

За наслідками розгляду замовник ухвалює рішення або про відхилення тендерної пропозиції (дискваліфікацію учасника), або про визнання її такою, що відповідає вимогам, і прийняття пропозиції до подальшого визначення переможця. Важливо підкреслити, що відхилення пропозиції, яка не відповідає встановленим вимогам, становить обов'язок замовника, а не його дискреційне право. Невиконання цього обов'язку може зумовити настання юридичної відповідальності для замовника та його уповноважених осіб. Як зазначає експерт у сфері публічних закупівель Д. Ю. Чайка, орган оскарження виробив чіткий підхід до оцінювання: «тендерна документація = тендерна пропозиція» [156]. Ідеться про те, що зміст і форма документів, поданих учасником, мають повністю відповідати вимогам тендерної документації; лише за цієї умови пропозиція може бути кваліфікована як така, що успішно пройшла стадію кваліфікації. У разі наявності порушень замовник не має правових підстав приймати відповідну пропозицію. Якщо ж замовник свідомо відступає від установлених вимог і цим порушує права інших учасників, такі учасники можуть звернутися до органу оскарження з метою захисту своїх прав та законних інтересів.

Інформація про відхилення тендерної пропозиції із належним обґрунтуванням (з посиланням на норми Закону та положення тендерної документації, яким пропозиція та/або учасник не відповідають, із конкретизацією суті невідповідності) підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель упродовж одного дня з моменту ухвалення відповідного рішення та автоматично надсилається учаснику/переможцю, тендерну пропозицію якого відхилено [126].

Якщо учасник, пропозицію якого відхилено, вважає наведені в повідомленні та протоколі розгляду пропозицій мотиви недостатніми, він має право звернутися до замовника через електронну систему закупівель із

вимогою надати додаткові відомості про причини невідповідності його пропозиції вимогам тендерної документації (зокрема технічній специфікації) та/або кваліфікаційним критеріям. У такому разі замовник зобов'язаний надати відповідь із додатковою інформацією не пізніше ніж через п'ять днів із дня надходження звернення [108].

У день визначення переможця електронна система закупівель автоматично направляє переможцю та іншим учасникам повідомлення про переможця із зазначенням його найменування та місцезнаходження, що фактично фіксує завершення кваліфікаційного етапу.

Рішення замовника про прийняття пропозиції переможця оформлюється як намір укласти договір про закупівлю; відповідне повідомлення підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель протягом одного дня з дати ухвалення рішення.

Із дати оприлюднення в електронній системі закупівель повідомлення про намір укласти договір процедура переходить у договірну стадію. На цій стадії учасник, який не був визначений переможцем за результатами оцінки та розгляду його тендерної пропозиції, має право через електронну систему закупівель звернутися до замовника з вимогою надати інформацію про тендерну пропозицію переможця, зокрема із зазначенням її переваг порівняно з пропозицією заявника; замовник зобов'язаний надати відповідь не пізніше ніж через п'ять днів з моменту надходження такого звернення (частина 4 статті 33 Закону України «Про публічні закупівлі») [126].

Укладення договору про закупівлю після завершення конкурентної процедури не допускається раніше ніж через 10 днів із дня оприлюднення зазначеного повідомлення про намір укласти договір, оскільки цей інтервал призначений для реалізації права на оскарження рішень замовника до органу оскарження (частина 5 статті 33 Закону України «Про публічні закупівлі»).

У разі подання скарги після оприлюднення повідомлення перебіг строку, відведеного для укладення договору, підлягає зупиненню (частина 6 статті 33 Закону України «Про публічні закупівлі») [126].

Замовник укладає договір про закупівлю з учасником, який визнаний переможцем, у межах строку дії його тендерної пропозиції та не пізніше ніж через 20 днів із дня прийняття рішення про намір укласти договір; за наявності обґрунтованої необхідності цей строк може бути продовжений до 60 днів (частина 6 статті 33 Закону України «Про публічні закупівлі») [66].

Відмова переможця від підписання договору (або від його укладення) розглядається як підстава для відхилення його тендерної пропозиції, що, своєю чергою, уможливорює визначення переможцем іншого учасника, пропозиція якого залишається чинною (пункт 3 частини 1 статті 31 Закону України «Про публічні закупівлі») [126;115].

Адміністративна процедура проведення відкритих торгів завершується укладенням договору про закупівлю та публікацією звіту про закупівлю у системі електронних закупівель, як того вимагають положення статей 10 та 19 Закону України «Про публічні закупівлі». Договір публікується протягом трьох робочих днів з дня його укладення. Система електронних закупівель автоматично формує звіт про результати проведення закупівлі і публікує його протягом одного дня після того, як замовник оприлюднив договір про закупівлю або повідомлення про відміну тендеру чи недійсність процедури. Після укладення договору слідує етап виконання договору, що не може розглядатись як частина адміністративної процедури, оскільки він стосується господарсько-правових відносин сторін договору.

Таким чином, адміністративна процедура проведення відкритих торгів має поетапну структуру та реалізується як послідовність взаємопов'язаних дій замовника й учасників. До ключових стадій цієї процедури доцільно віднести: етап подання пропозицій, етап аукціону, етап кваліфікації та етап укладення договору. На стадії подання пропозицій забезпечується подання учасниками тендерних пропозицій, а також здійснюється уточнення положень тендерної документації. Аукціонна стадія спрямована на визначення найбільш економічно вигідної пропозиції та формування ранжованого переліку пропозицій для подальшого кваліфікаційного

розгляду. Етап кваліфікації має на меті встановлення відповідності учасника та його пропозиції вимогам документації, що в підсумку забезпечує визначення переможця закупівлі. Договірна стадія, своєю чергою, поєднує дві функції: створення процесуальних передумов для реалізації права на оскарження результатів закупівлі та безпосереднє укладення договору про закупівлю [72].

Спрощена закупівля є особливим різновидом придбання замовником товарів, робіт і послуг, що застосовується у разі, коли очікувана вартість дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень, проте не досягає порогових значень, визначених у статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» для відповідних категорій предмета закупівлі [182]. За своєю логікою вона є наближеною до відкритих торгів, оскільки також характеризується нормативною визначеністю, процедурною послідовністю та встановленням правил поведінки суб'єктів. Центральним суб'єктом у такій моделі залишається замовник, який організовує конкурентний відбір з метою забезпечення рівних можливостей участі та визначення переможця. Водночас будь-яка спрощена закупівля, як і інші адміністративні процедури, завершується ухваленням рішення, що набуває форми відповідного процесуального акта. Відкриті торги загалом здійснюються із застосуванням електронної системи закупівель Державного підприємства «Прозорро» та за своєю природою є відкритими.

Відмінність спрощеної закупівлі від відкритих торгів полягає насамперед у скорочених строках та відсутності обов'язковості проведення електронного аукціону. Структурно перелік етапів спрощеної закупівлі загалом кореспондує етапам відкритих торгів, однак аукціонний етап може мати факультативний (опційний) характер.

Зокрема, етап подання пропозицій у спрощеній закупівлі триває не менше шести днів, тобто замовник вправі визначити мінімальний строк у шість днів від дати оприлюднення оголошення, тоді як у відкритих торгах цей строк зазвичай є тривалішим (зокрема, 15 днів). Період уточнень

становить три робочі дні, а строк розгляду звернення учасника в межах такого періоду – один день. У разі внесення змін до умов закупівлі продовження строку подання пропозицій здійснюється не на сім днів, як у відкритих торгах, а на два дні.

Після завершення строку подання пропозицій електронна система закупівель за наявності понад однієї поданої пропозиції активує модуль «Аукціон». Якщо ж подано лише одну пропозицію, процедура здійснюється без аукціону та переходить безпосередньо до стадії кваліфікаційного розгляду відповідного учасника [99]. Перевірка найбільш економічно вигідної пропозиції має відбуватися у межах строку, що не перевищує п'яти днів. У разі відхилення пропозиції замовник забезпечує оперативне оприлюднення інформації про таке рішення в електронній системі закупівель, зокрема протягом одного дня з моменту його ухвалення, а учаснику автоматично надсилається повідомлення засобами системи. Вимога учасника щодо роз'яснення підстав відхилення підлягає розгляду замовником у строк, що не перевищує трьох робочих днів. Завершальним етапом виступає укладення договору: замовник повинен укласти договір про закупівлю з переможцем спрощеної закупівлі не пізніше двадцяти днів із дня прийняття рішення про намір укласти відповідний договір.

Окремим різновидом відкритих торгів є так звана «європейська процедура», яка порівняно зі стандартною процедурою передбачає низку додаткових вимог і процедурних особливостей. Зокрема, частина 3 статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі» встановлює обов'язок додаткового оприлюднення оголошення про проведення конкурентних процедур закупівель англійською мовою у разі, якщо очікувана вартість перевищує встановлені еквівалентні пороги: для товарів і послуг – 133 тисячі євро, для робіт – 5150 тисяч євро [126]. Курс для обчислення еквівалента визначається станом на дату оприлюднення оголошення в електронній системі закупівель.

Стадія прийняття пропозицій у межах «європейської» моделі відкритих торгів триває щонайменше 30 днів до закінчення періоду подання тендерних

пропозицій. Як і в загальній процедурі, учасники наділяються правом звертатися за роз'ясненнями щодо умов закупівлі та змісту тендерної документації. У межах цього етапу також зберігається можливість подання вимог про усунення порушень, а також оскарження умов тендерної документації шляхом звернення до Антимонопольного комітету України. Реалізація зазначених прав обмежена часовими рамками: вони можуть бути здійснені у період, що закінчується за десять днів до завершення строку подання тендерних пропозицій. З метою забезпечення належної комунікації між замовником та учасниками замовник може визначати додаткові мови взаємодії під час процедури.

Відповідно до пункту 10 частини 2 статті 21 Закону України «Про публічні закупівлі» оголошення про проведення відкритих торгів із публікацією англійською мовою має містити відомості про дату та час розкриття тендерних пропозицій. Водночас, на відміну від «звичайних» відкритих торгів, у межах так званої «європейської процедури» відповідні дата і час не визначаються електронною системою закупівель у повністю автоматизованому порядку, що впливає із системного тлумачення положень статті 21 зазначеного Закону [126].

Процедура відкритих торгів із публікацією англійською мовою відрізняється від стандартної моделі, зокрема, наявністю стадії попередньої кваліфікації (прекваліфікації), яка розпочинається одразу після завершення періоду подання тендерних пропозицій [15]. Розкриття поданих пропозицій здійснюється електронною системою закупівель автоматично, однак лише в частині документів, що не містять інформації про ціну тендерної пропозиції.

На етапі попередньої кваліфікації замовник проводить аналіз поданих тендерних пропозицій з метою встановлення їх відповідності вимогам тендерної документації до проведення аукціону, причому тривалість такого розгляду не повинна перевищувати 20 робочих днів. Одержавши пропозиції, замовник оцінює їх відповідність кваліфікаційним та технічним вимогам, пов'язаним із предметом закупівлі. За результатами розгляду замовник

завантажує до електронної системи протокол, у якому фіксуються висновки щодо кожної поданої пропозиції. Лише після оприлюднення такого протоколу електронна система закупівель автоматично надсилає повідомлення всім учасникам та публікує перелік учасників, пропозиції яких допущено до подальшої участі [29].

Дата і час проведення редукціону визначаються електронною системою Державного підприємства «Прозорро» в автоматичному режимі, однак не раніше ніж через п'ять днів після оприлюднення протоколу розгляду тендерних пропозицій. Установлення такого мінімального часового проміжку має процесуальне значення, оскільки забезпечує учасникам достатній час для підготовки до аукціону та сприяє реалізації принципів рівності, відкритості й добросовісної конкуренції. Водночас редукціон не проводиться у випадках, коли за результатами стадії попередньої кваліфікації до участі в аукціоні допущено менше двох учасників.

Інші стадії адміністративної процедури відкритих торгів із публікацією англійською мовою за своїм змістом не відрізняються від відповідних етапів звичайної процедури відкритих торгів. Відтак адміністративна процедура проведення відкритих торгів із публікацією англійською мовою охоплює такі послідовні етапи: етап подання тендерних пропозицій, етап попередньої кваліфікації, етап аукціону, етап кваліфікації та етап укладення договору.

Зазначена процедура повною мірою відповідає ознакам адміністративної процедури, оскільки є нормативно визначеним і послідовним порядком дій, що встановлює алгоритмізовану модель поведінки її учасників. Центральним суб'єктом цієї процедури виступає адміністративний орган – замовник, який розглядає адміністративну справу, що за своєю формою має характер конкурентного змагання між учасниками, серед яких можуть бути й іноземні суб'єкти господарювання. Метою такого змагання є забезпечення рівних умов участі та визначення переможця закупівлі. Адміністративна процедура відкритих торгів із публікацією

англійською мовою завжди завершується ухваленням відповідного рішення, яке оформлюється у формі процесуального акта.

Процедура відкритих торгів із публікацією англійською мовою здійснюється із застосуванням електронної системи закупівель Державного підприємства «Прозорро» та за своєю природою є відкритою, що забезпечує можливість участі в українських публічних закупівлях не лише для суб'єктів національного права, а й для іноземних учасників. Дата і час проведення редукціону визначаються електронною системою Державного підприємства «Прозорро» в автоматичному режимі, однак не раніше ніж через п'ять днів після оприлюднення протоколу розгляду тендерних пропозицій. Установлення такого мінімального часового проміжку має процесуальне значення, оскільки забезпечує учасникам достатній час для підготовки до аукціону та сприяє реалізації принципів рівності, відкритості й добросовісної конкуренції. Водночас редукціон не проводиться у випадках, коли за результатами стадії попередньої кваліфікації до участі в аукціоні допущено менше двох учасників.

Інші стадії адміністративної процедури відкритих торгів із публікацією англійською мовою за своїм змістом не відрізняються від відповідних етапів звичайної процедури відкритих торгів. Відтак адміністративна процедура проведення відкритих торгів із публікацією англійською мовою охоплює такі послідовні етапи: етап подання тендерних пропозицій, етап попередньої кваліфікації, етап аукціону, етап кваліфікації та етап укладення договору.

Зазначена процедура повною мірою відповідає ознакам адміністративної процедури, оскільки є нормативно визначеним і послідовним порядком дій, що встановлює алгоритмізовану модель поведінки її учасників. Як обгрунтовує В.М. Бевзенко, центральним суб'єктом цієї процедури виступає адміністративний орган – замовник, який розглядає адміністративну справу, що за своєю формою має характер конкурентного змагання між учасниками, серед яких можуть бути й іноземні суб'єкти господарювання [7]. Метою такого змагання є забезпечення рівних

умов участі та визначення переможця закупівлі. Адміністративна процедура відкритих торгів із публікацією англійською мовою завжди завершується ухваленням відповідного рішення, яке оформлюється у формі процесуального акта.

Процедура відкритих торгів із публікацією англійською мовою здійснюється із застосуванням електронної системи закупівель Державного підприємства «Прозорро» та за своєю природою є відкритою, що забезпечує можливість участі в українських публічних закупівлях не лише для суб'єктів національного права, а й для іноземних учасників [35].

Отже, доцільно констатувати, що відкриті торги як базова конкурентна модель у сфері публічних закупівель реалізуються через низку процедурних різновидів, вибір яких зумовлюється насамперед очікуваною вартістю предмета закупівлі. Для закупівель, вартість яких становить від 50 тис. грн і не досягає меж, установлених частиною 1 статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі», застосовується спрощена закупівля. У разі коли очікувана вартість перевищує суму, еквівалентну 133 тис. євро для товарів і послуг та 5150 тис. євро для робіт, використовується процедура відкритих торгів з публікацією англійською мовою (частина 3 статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі»). В інших випадках проводяться «класичні» відкриті торги відповідно до загальної моделі Закону.

Зазначені процедури характеризуються спільною логікою (типовими базовими етапами), однак містять елементи процедурного спрощення (у спрощеній закупівлі) або, навпаки, процедурного ускладнення (у «європейській» моделі) [164]. Така диференціація має нормативно-обґрунтовану природу і відображає зростання суспільної значущості закупівлі залежно від її очікуваної вартості: чим більшим є обсяг публічних коштів, що планується витратити на конкретний предмет закупівлі, тим більшою є потреба у посиленіх гарантіях прозорості, конкуренції та контролю [12].

Водночас потреби публічної сфери у конкурентних закупівлях не можуть бути забезпечені виключно інструментами «звичайних» відкритих торгів. Для закупівель високої вартості, співмірної з порогами, що зумовлюють застосування «європейської» процедури, законодавець передбачив окремий інструмент – процедуру торгів з обмеженою участю. Ця процедура є відносно новою та була запроваджена Законом України «Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 № 114-IX; відповідно до пункту 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про публічні закупівлі» розділ VI «ПРОЦЕДУРА ТОРГІВ З ОБМЕЖЕНОЮ УЧАСТЮ» введено в дію з 19 жовтня 2020 року.

Згідно зі статтею 36 Закону України «Про публічні закупівлі», торги з обмеженою участю застосовуються у ситуаціях, коли виникає потреба попередньо перевірити кваліфікацію учасників шляхом проведення кваліфікаційного відбору. Оголошення таких торгів допускається лише за умови дотримання вимог, установлених частиною 3 статті 10 цього Закону. Із системного аналізу зазначених положень випливає, що застосування процедури торгів з обмеженою участю кореспондує випадкам, у яких Закон вимагає англійськомовного оприлюднення оголошення, тобто коли очікувана вартість перевищує еквівалент 133 тис. євро для товарів і послуг або 5150 тис. євро для робіт. Водночас торги з обмеженою участю не є тотожними відкритим торгам з публікацією англійською мовою та відрізняються від інших конкурентних процедур, зокрема тим, що під час їх проведення обов’язково застосовуються всі кваліфікаційні критерії, передбачені частиною 2 статті 16 Закону України «Про публічні закупівлі».

Частина друга статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі» встановлює, що процедура торгів з обмеженою участю реалізується у два етапи: кваліфікаційний відбір та другий етап, який за своїм змістом є аналогічним процедурі відкритих торгів із публікацією англійською мовою. Аналіз положень розділу VI «ПРОЦЕДУРА ТОРГІВ З ОБМЕЖЕНОЮ

УЧАСТЮ» свідчить про те, що таке структурування процедури насамперед має характер прийому законодавчої техніки, спрямованого на систематизацію та лаконічне групування нормативного матеріалу.

Зокрема, стаття 38 Закону, яка має назву «Кваліфікаційний відбір учасників процедури торгів з обмеженою участю», містить норми, що регламентують перший етап відповідної процедури, тоді як положення, що регулюють подальші дії замовника й учасників, зосереджені у статті 39 Закону України «Про публічні закупівлі», назва якої – «Другий етап торгів з обмеженою участю» – прямо вказує на її функціональне призначення. Такий поділ, очевидно, обумовлений прагненням законодавця забезпечити чіткість та компактність структури нормативного акта, зокрема шляхом формування узагальнених і зрозумілих назв статей.

Водночас зазначений підхід не враховує того, що у цьому ж розділі міститься стаття 37 «Оголошення про проведення торгів з обмеженою участю», зміст якої дозволяє зробити висновок про існування ще однієї, фактично самостійної стадії процедури, яка передує кваліфікаційному відбору, – етапу подання пропозицій. Тривалість цього етапу становить не менше 30 днів, що прямо впливає з вимог пункту 1 частини 1 статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі». Таким чином, фактична модель процедури торгів з обмеженою участю охоплює більше ніж два етапи, попри формальне закріплення у частині другій статті 36 лише двоетапної структури.

З огляду на викладене, видається обґрунтованим висновок про те, що використання у Законі України «Про публічні закупівлі» такого формального поділу процедури торгів з обмеженою участю на етапи має переважно теоретико-юридичний характер і не має самостійного практичного значення [33]. Реалізація процедури здійснюватиметься незалежно від наявності або відсутності прямого законодавчого закріплення її етапності, а отже додаткове нормативне визначення поділу процедури на етапи не зумовлене об'єктивною необхідністю з точки зору практики застосування законодавства.

На нашу думку, початковою стадією процедури торгів з обмеженою участю слід вважати етап подання пропозицій [108]. Як зазначалося вище, його тривалість становить щонайменше 30 днів, а завершенням цього етапу є настання граничної дати та часу подання пропозицій для участі в кваліфікаційному відборі.

Під час оприлюднення оголошення про проведення торгів з обмеженою участю замовник наділений можливістю надсилати потенційним учасникам запрошення до участі в процедурі через електронну систему закупівель. Водночас відсутність такого запрошення не створює правових перешкод для заінтересованої особи щодо подання нею заявки на участь у відповідній процедурі, оскільки запрошення має допоміжний, а не дозвільний характер.

Подальше продовження процедури є можливим за умови подання не менше чотирьох пропозицій. Якщо кількість поданих заявок є меншою, електронна система закупівель здійснює автоматичне відмінення торгів з обмеженою участю. При цьому слід звернути увагу на наявність елементів дублювання в нормативному регулюванні: зокрема, абзац другий частини першої статті 38 та частина восьма статті 38 Закону України «Про публічні закупівлі» відтворюють однакове правило, що свідчить про тавтологічність відповідних положень. У зв'язку з цим видається доцільним розглянути можливість вилучення з тексту Закону частини восьмої статті 38 з метою усунення дублювання та підвищення якості законодавчої техніки.

Учасникам процедури закупівлі у відповідь на оголошення про проведення торгів з обмеженою участю (а також на запрошення замовника у разі його надсилання) пропонується подавати виключно документи, що підтверджують їх кваліфікацію. Такі документи повинні містити відомості про відповідність учасника всім кваліфікаційним критеріям, визначеним статтею 16 Закону України «Про публічні закупівлі», а також підтверджувати відсутність підстав для відмови в участі, передбачених статтею 17 цього Закону.

На наступній стадії процедури торгів з обмеженою участю, яка відповідно до частини 1 статті 38 Закону України «Про публічні закупівлі» формально позначається як «перший етап», здійснюється кваліфікаційний відбір учасників процедури закупівлі. Подані учасниками пропозиції разом із усією інформацією, що міститься в документах, поданих для участі в кваліфікаційному відборі, підлягають розкриттю наступного дня після завершення строку подання таких документів. Стадія кваліфікаційного відбору триває 20 днів, протягом яких замовник перевіряє пропозиції на відповідність вимогам, визначеним у тендерній документації для першого етапу, а також здійснює оцінювання кваліфікації учасників відповідно до встановленої методики оцінювання значень.

За результатами розгляду та оцінювання кваліфікації замовник формує протокол кваліфікаційного відбору, який підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель Державного підприємства «Прозорро» протягом одного дня з дати його затвердження. Крім того, після оприлюднення протоколу система «Прозорро» забезпечує його автоматичне розсилання всім учасникам відповідної процедури закупівлі.

Надалі проведення торгів з обмеженою участю, виходячи з нашого тлумачення статті 39 Закону України «Про публічні закупівлі», відбувається за процедурною логікою, наближеною до алгоритму відкритих торгів, починаючи зі стадії подання тендерних пропозицій. У науковій літературі висловлюється позиція, що зазначений етап фактично відтворює модель відкритих торгів із публікацією англійською мовою [148]. Разом із тим із такою оцінкою складно погодитися, оскільки до процедури торгів з обмеженою участю щонайменше не застосовуються положення частин 2 та 12 статті 29 Закону України «Про публічні закупівлі», які встановлюють спеціальні правила попередньої кваліфікації у відкритих торгах з публікацією англійською мовою.

У цілому слід зазначити, що конструкція статті 39 Закону України «Про публічні закупівлі» певною мірою ускладнює сприйняття та системне

розуміння нормативного регулювання цієї процедури. Зокрема, видається недостатньо логічним розміщення правила про те, що «під час розкриття тендерних пропозицій для участі у другому етапі автоматично розкривається вся інформація, крім інформації із зазначенням ціни», у частині 3 зазначеної статті. З позиції внутрішньої послідовності нормативного тексту щонайменше доцільніше було б розмістити відповідне положення після частини 5 цієї статті. Водночас більш обґрунтованим видається підхід, за якого окреме закріплення такого правила взагалі не є необхідним, оскільки положень статті 29 Закону України «Про публічні закупівлі» загалом достатньо для регламентації відносин, пов'язаних із розкриттям та оцінюванням тендерних пропозицій.

Етап повторного подання тендерних пропозицій триває не менше 25 днів від дати отримання запрошення подати остаточні тендерні пропозиції. Водночас аналіз положень розділу VI не дає однозначних підстав стверджувати, що учасники прямо наділені правом отримувати роз'яснення щодо тендерної документації або ініціювати усунення її недоліків. Разом із тим, на нашу думку, положення статті 24 Закону України «Про публічні закупівлі» слід тлумачити розширено як такі, що поширюються і на процедуру торгів з обмеженою участю, попри те, що зазначена стаття формально розміщена в розділі «ВІДКРИТІ ТОРГИ». Такий підхід обґрунтовується системним аналізом структури Закону та висновком про те, що розподіл норм за розділами має значною мірою умовний характер: зокрема, розділ «ВІДКРИТІ ТОРГИ» містить приписи, які фактично застосовні до ширшого кола конкурентних процедур.

Аукціон у межах торгів з обмеженою участю проводиться за умови допуску до нього кількості учасників, визначеної в оголошенні про проведення таких торгів; якщо ж відповідний показник оголошенням не встановлено, аукціон можливий за наявності не менше трьох допущених учасників [94]. За процедурною логікою аукціон відбувається аналогічно

аукціону у відкритих торгах. Надалі процедура переходить до стадій кваліфікації та укладення договору.

Із наведеного випливає, що торги з обмеженою участю слід розглядати як один із різновидів адміністративних процедур у сфері публічних закупівель. Для неї характерні типові ознаки адміністративної процедури: нормативна визначеність, послідовність дій та встановлення алгоритмізованої моделі поведінки її суб'єктів, ключовим серед яких є замовник як адміністративний орган, що здійснює розгляд адміністративної справи у формі конкурентного відбору з метою забезпечення прав учасників на участь та визначення переможця. Завершення процедури обов'язково оформлюється прийняттям відповідного рішення, яке фіксується у процесуальних документах (зокрема протоколах), сформованих за результатами проведення тендеру. Процедура реалізується із застосуванням електронної системи закупівель Державного підприємства «Прозорро» та має відкритий характер.

Структурно процедура торгів з обмеженою участю охоплює такі етапи: подання пропозицій для участі в кваліфікаційному відборі, кваліфікаційний відбір, подання тендерних (остаточних) пропозицій, аукціон, кваліфікація та укладення договору.

Специфічною рисою торгів з обмеженою участю є те, що на початку проведення процедури замовник, як правило, не має достатньо визначеної інформації щодо кола потенційних учасників і рівня їх професійної та організаційної спроможності. Саме для встановлення цих обставин і застосовується механізм попереднього кваліфікаційного відбору.

Схожою за логікою, хоча й відмінною за підставами застосування, є процедура конкурентного діалогу. Її ключова особливість полягає в тому, що замовник не володіє достатньою визначеністю щодо характеристик предмета закупівлі – передусім технічних та/або якісних параметрів робіт чи виду послуг, які планується закупити. У такій ситуації для ухвалення обґрунтованого рішення замовнику необхідно провести обговорення

(переговори) з учасниками процедури. Орієнтовний перелік підстав для застосування конкурентного діалогу визначено частиною 2 статті 34 Закону України «Про публічні закупівлі». Вказана процедура надає замовнику можливість здійснити закупівлю навіть за відсутності остаточно сформульованих умов, оскільки саме в межах діалогу можуть уточнюватися та коригуватися вимоги до предмета закупівлі з урахуванням позицій і консультацій учасників.

Залежно від очікуваної вартості закупівлі конкурентний діалог може проводитися як у «звичайній» формі, так і як конкурентний діалог із публікацією англійською мовою – зокрема, коли очікувана вартість перевищує еквівалент 133 тис. євро для товарів і послуг та 5150 тис. євро для робіт.

Процедура конкурентного діалогу передбачає можливість участі необмеженого кола суб'єктів. Поряд із процедурою відкритих торгів вона належить до традиційних адміністративних інструментів здійснення публічних закупівель. Для неї характерні типові ознаки адміністративної процедури: нормативна визначеність, послідовність дій та встановлення алгоритмізованої моделі поведінки її учасників, ключовим серед яких виступає замовник. Водночас кожна така процедура завершується ухваленням відповідного рішення, яке оформлюється процесуальним актом. Проведення процедури відбувається із застосуванням електронної системи закупівель Державного підприємства «Прозорро», що забезпечує її відкритий характер.

Початковою стадією конкурентного діалогу є етап подання пропозицій, який розпочинається з оприлюднення в електронній системі закупівель оголошення про його проведення. Тривалість цього етапу, відповідно до законодавчого регулювання, не може бути меншою ніж 30 днів. Водночас у Законі України «Про публічні закупівлі» простежується певна колізійність (конкуренція) норм щодо визначення відповідних строків, зокрема між абзацом четвертим частини 2 статті 35, з одного боку, та частиною 1 статті

25, абзацом третім пункту 1 частини 1 статті 10 – з іншого. Суперечність стосується саме мінімальної тривалості періоду подання пропозицій. Зазначена проблема фактично нівелюється у випадку застосування конкурентного діалогу з публікацією англійською мовою, однак у «звичайному» конкурентному діалозі виникає питання, який строк слід застосовувати: не менше 30 днів чи не менше 15 днів [126].

На нашу думку, обґрунтованим є застосування строку, визначеного частиною 2 статті 35, оскільки йдеться про норму спеціального характеру, яка безпосередньо регламентує конкурентний діалог, містить більш сприятливий для учасників стандарт і формулюється точніше. Крім того, конструкція «30 днів і більше» охоплює змістовно й можливість «понад 15 днів», а отже забезпечує більшу визначеність та узгодженість при тлумаченні.

На першому етапі всі учасники мають право подати тендерні пропозиції, які повинні включати: відомості та документи, що підтверджують відповідність учасника кваліфікаційним критеріям і вимогам, установленим замовником у тендерній документації; опис запропонованого рішення щодо закупівлі. Водночас цінова інформація подається в окремому файлі. Завершенням цієї стадії є розкриття тендерних пропозицій, при цьому опис рішення щодо закупівлі стає доступним лише замовнику, тоді як решта інформації оприлюднюється для загального доступу.

Наступним елементом є стадія так званої «нульової» кваліфікації та переговорів, у межах якої замовник перевіряє подані пропозиції на відповідність вимогам, визначеним у тендерній документації для першого етапу, а також проводить переговори – як індивідуально з окремими учасниками, так і у спільному форматі. До переговорів запрошуються учасники, пропозиції яких не були відхилені на попередньому етапі; загальна кількість таких учасників має становити не менше трьох. У межах переговорів замовник отримує можливість обговорити ключові аспекти

закупівлі з метою відбору найбільш доцільних рішень щодо робіт або послуг, які планується закупити.

Водночас замовник зобов'язаний дотримуватися принципу недискримінації, а також не має права розкривати іншим учасникам запропоновані рішення або конфіденційну інформацію, отриману від учасника під час переговорів, без його попередньої згоди. Крім того, обговорення мінімальних вимог до предмета закупівлі не допускається.

Після завершення переговорів замовник може внести необхідні зміни до тендерної документації, зокрема щодо технічних параметрів і вимог до якості предмета закупівлі, однак без перегляду критеріїв оцінювання. Після цього замовник запрошує всіх учасників, які брали участь у переговорах, перейти до наступного етапу конкурентного діалогу та подати остаточні тендерні пропозиції із зазначенням ціни. Тривалість цього етапу становить не менше 15 днів. Подальші стадії конкурентного діалогу реалізуються за процедурною логікою, аналогічною до етапів відкритих торгів.

Отже, конкурентний діалог доцільно розглядати як адміністративну процедуру, що реалізується через послідовність взаємопов'язаних стадій, а саме: етап подання пропозицій, етап «нульової» кваліфікації та переговорів, етап подання остаточних пропозицій, етап аукціону, етап кваліфікації та етап укладення договору. Водночас конкурентний діалог із публікацією англійською мовою характеризується розширеною структурою етапів і, крім перелічених стадій, додатково передбачає етап попередньої кваліфікації; відповідно, його етапність може бути окреслена так: етап подання пропозицій, етап «нульової» кваліфікації та переговорів, етап подання остаточних пропозицій, етап попередньої кваліфікації, етап аукціону, етап кваліфікації, етап укладення договору. У результаті така модель фактично зумовлює багатоетапність підтвердження відповідності учасника встановленим вимогам, оскільки переможець до укладення договору проходить декілька послідовних перевірок своєї відповідності.

Спільною рисою конкурентних процедур публічних закупівель є потенційна участь декількох суб'єктів, між якими існують конкурентні відносини. Відповідно адміністративна справа, яку розглядає замовник, зачіпає права та законні інтереси одночасно кількох учасників, а рішення замовника безпосередньо впливає на розподіл можливостей щодо укладення договору про закупівлю.

Натомість переговорна процедура закупівлі є неконкурентною формою здійснення публічних закупівель та застосовується замовником як виняток; у ній бере участь, як правило, один учасник. Підстави для її використання встановлені частиною 2 статті 40 Закону України «Про публічні закупівлі». Процедурна логіка переговорної процедури, по-перше, передбачає ухвалення замовником рішення про необхідність застосування саме цього виду закупівлі, після чого здійснюються переговори з потенційним контрагентом. За результатами переговорів замовник протягом одного дня після прийняття рішення оприлюднює в електронній системі закупівель повідомлення про намір укласти договір про закупівлю. Як загальне правило, укладення договору за наслідками переговорної процедури допускається не раніше ніж через 10 днів з дня оприлюднення такого повідомлення, тоді як для окремих випадків, визначених частиною 7 статті 40 Закону України «Про публічні закупівлі», можливим є скорочений строк – п'ять днів. Отже, переговорна процедура структурно може бути описана через два основні етапи: етап переговорів і етап укладення договору.

Переговорна процедура, як і конкурентні процедури, має ознаки адміністративної процедури: вона є нормативно визначеним, послідовним порядком дій, який встановлює алгоритм взаємодії її суб'єктів (замовника та учасника) з метою формування договірних відносин у публічно-правовому середовищі. Завершення переговорної процедури також пов'язується з ухваленням рішення замовника, що оформлюється відповідним актом, а її реалізація здійснюється із застосуванням електронної системи закупівель

Державного підприємства «Прозорро», що забезпечує відкритість результатів.

Узагальнюючи викладене, адміністративні процедури здійснення публічних закупівель доцільно поділяти на конкурентні процедури та переговорну процедуру. Конкурентні процедури характеризуються багатоступеневою структурою, при цьому набір і послідовність етапів у кожній процедурі має певні відмінності. Найбільш уразливими щодо потенційної дискримінації учасників є кваліфікаційні стадії, оскільки саме в їх межах замовник володіє найбільшим обсягом дискреції та, відповідно, найбільшими можливостями впливати на перебіг процедури. Належне процедурне забезпечення публічних торгів має принципове значення як для дотримання прав учасників, так і для досягнення публічного інтересу держави, який полягає в отриманні найбільш економічно вигідних пропозицій для задоволення актуальних потреб.

2.2. Правове регулювання процедур авторизації суб'єктів публічних закупівель

Повна відмова від «паперових» процедур та перехід до цифрового формату у сфері державних закупівель в Україні відбулися після ухвалення Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. Основні положення зазначеного Закону були сформовані з урахуванням результатів реалізації пілотного проєкту електронної системи державних закупівель, розробленого Державним підприємством «Прозорро». Відповідно до закладеної концепції, електронна система закупівель має дворівневу архітектуру, яка включає вебпортал Уповноваженого органу у сфері закупівель та авторизовані електронні майданчики, що функціонують у межах цього вебпорталу [3, с. 6].

Дворівнева модель побудови системи спрямована на формування ефективного інституційного посередника між державою та безпосередніми

користувачами системи – замовниками і учасниками процедур закупівель. Така організація унеможлиблює прямий вплив держави або адміністратора системи на поведінку користувачів, що досягається завдяки конкуренції між авторизованими електронними майданчиками та їх операторами, які забезпечують технічне проведення закупівельних процедур.

Сутність дворівневої системи електронних закупівель полягає у розмежуванні функцій: з одного боку, держава здійснює адміністрування єдиної центральної бази даних, забезпечує стабільність та безперервність функціонування електронної системи закупівель, а з іншого – численні приватні суб'єкти господарювання (електронні майданчики) розвивають ринок публічних закупівель, перебуваючи у конкурентних відносинах між собою, взаємно контролюючи діяльність один одного та змагаючись за споживача шляхом підвищення якості сервісу у відповідній сфері. Роль держави в особі адміністратора зводиться до інтеграції всіх електронних майданчиків у єдину інформаційну систему, у межах якої будь-яка інформація про закупівлю, оприлюднена на одному майданчику, автоматично стає доступною користувачам інших майданчиків. При цьому держава не вступає у прямі правовідносини ані з учасниками процедур закупівель, ані із замовниками.

Водночас держава зберегла за собою повноваження щодо авторизації електронних майданчиків, що виступає суттєвим інструментом впливу на їх операторів (власників). У зв'язку з цим аналіз та осмислення структури адміністративної процедури авторизації електронних майданчиків набуває особливої значущості, оскільки створює підґрунтя для ефективного контролю за перебігом адміністративних проваджень, ініційованих з метою реалізації цієї процедури у конкретних правовідносинах між державою та оператором авторизованого майданчика. Прозорість адміністративних процедур є ключовою гарантією їх законності, а належне та неухильне дотримання визначеного законом порядку, який не містить надмірних ризиків та не наділяє суб'єктів владних повноважень широкими

дискреційними можливостями, слугує передумовою підвищення конкурентоспроможності ринку послуг, що надаються електронними майданчиками.

Попри актуальність проблематики, питання авторизації електронних майданчиків залишається недостатньо висвітленим у науковій літературі: окремі аспекти цієї теми досліджувалися, зокрема, Н. П. Селівановою [138, с. 45-50] та Н. В. Кулак [58, с. 67].

Термін «авторизація» походить від англійського «authorization» і в буквальному значенні позначає «дозвіл». У переважній більшості випадків він використовується у сфері кібернетики та інформаційних технологій для позначення процедури, у межах якої користувачі системи обробки даних (фізичні особи або програмні компоненти) набувають визначеного обсягу повноважень, тобто права здійснювати конкретні дії в системі. Додатково «авторизацію» визначають як управління рівнями та засобами доступу до об'єктів і ресурсів системи залежно від даних автентифікації користувача (ідентифікатора та пароля) [44]. Отже, в інформаційно-телекомунікаційних системах авторизація функціонально спрямована на надання та диференціацію прав доступу.

Відповідно до пункту 7 частини 1 статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі», у межах цього дослідження такою інформаційно-телекомунікаційною системою є електронна система закупівель «Прозорро». Водночас специфіка її функціонування полягає в тому, що в ній проходять «авторизацію» не лише користувачі у класичному розумінні, а також інші інформаційно-телекомунікаційні системи, що певною мірою відрізняється від традиційної технічної інтерпретації зазначеного поняття. При цьому акцент фактично зміщується із «інструмента» (самої системи) на суб'єкта, який отримує доступ і реалізує відповідні повноваження у цифровому середовищі.

У нормативному контексті термін «авторизація» цілеспрямовано поєднано з поняттям «електронний майданчик», хоча фактичний доступ до електронної системи закупівель, зокрема до «Прозорро», забезпечується

оператором такого майданчика. Застосування цієї конструкції видається обґрунтованим, оскільки до електронного майданчика встановлюються вимоги, що безпосередньо визначають його технічну спроможність та здатність забезпечувати потреби оператора, адміністратора системи «Прозорро», а також кінцевих користувачів – учасників, замовників і спостерігачів у сфері публічних закупівель. До того ж у кібернетиці поняття «користувач» зазвичай описує інформаційний профіль (умовну «маску»), через який реальний суб'єкт здійснює дії в інформаційному просторі системи. З огляду на розширений набір функцій і відповідальності, якими наділений оператор електронного майданчика, законодавче використання словосполучення «авторизація електронного майданчика» можна розглядати як юридично релевантне та термінологічно виважене рішення, спрямоване на забезпечення точності нормативного регулювання.

У будь-якому разі ні оператор електронного майданчика як суб'єкт, ні електронний майданчик як об'єкт (майно/технічне рішення) не можуть отримати доступ до електронної системи закупівель «Прозорро» без проходження процедури авторизації. Показовою у цьому аспекті є судова справа № 826/12827/18, яка ілюструє тісний взаємозв'язок авторизації електронного майданчика з поведінкою та належним виконанням обов'язків його оператором. У відповідному рішенні зазначено, що авторизований електронний майданчик було позбавлено авторизації у зв'язку з невиконанням оператором фінансових зобов'язань перед адміністратором електронної системи закупівель; подальше оскарження наказу Уповноваженого органу управління про позбавлення акредитації не призвело до позитивного результату [134;95].

Авторизація електронних майданчиків здійснюється Уповноваженим органом управління, у зв'язку з чим відповідні правовідносини набувають чітко вираженого адміністративно-правового характеру. Визначальною ознакою таких відносин є участь адміністративного органу як основного та постійного суб'єкта їх реалізації. У цьому контексті Уповноваженим органом

виступає центральний орган виконавчої влади, на який покладено повноваження щодо формування та реалізації державної політики у сфері публічних закупівель.

Згідно з пунктом 1 Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838), таким органом є Міністерство економіки, торгівлі та сільського господарства України [86], яке у 2025 році було реформовано у Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства [31]. Відповідно до підпункту 107 пункту 4 зазначеного Положення, Мінекономіки у межах своєї компетенції здійснює авторизацію електронних майданчиків.

Адміністративна процедура авторизації електронних майданчиків спрямована на забезпечення доступу приватних інформаційно-телекомунікаційних систем до електронної системи закупівель та надання їм комплексу повноважень, необхідних для виконання функцій електронного майданчика. До таких повноважень, зокрема, належать реєстрація користувачів, автоматизоване розміщення, отримання і передавання інформації та документів, а також використання сервісів автоматичного обміну даними. Водночас економічною метою діяльності операторів електронних майданчиків є одержання винагороди за надання відповідних послуг кінцевим користувачам – замовникам і учасникам процедур публічних закупівель.

У цілому процедура авторизації електронних майданчиків відповідає основним ознакам адміністративної процедури та ґрунтується на нормах чинного законодавства. Базовим нормативно-правовим актом, який детально регламентує питання авторизації електронних майданчиків, є Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166 [115]. Згідно з пунктом 2 цього Порядку,

авторизація електронного майданчика визначається як його підключення за рішенням Мінекономіки до вебпорталу Уповноваженого органу на підставі рішення відповідної комісії.

Як уже зазначалося, авторизація здійснюється адміністративним органом – Міністерством економіки, довілля та сільського господарства України. Послідовний характер цієї діяльності, тобто її відповідність визначеній нормативній моделі поведінки, буде обґрунтовано далі у межах цього підрозділу. Процедурам авторизації притаманні також такі ознаки адміністративної процедури, як спрямованість на вирішення індивідуальної адміністративної справи та її завершення шляхом ухвалення рішення адміністративним органом, що оформлюється у формі відповідного адміністративного акта.

Зміст адміністративної справи та правові наслідки авторизації залежать від її виду. У зв'язку з цим доцільно розмежовувати процедуру авторизації електронного майданчика та процедуру його попередньої авторизації. Наразі попередня авторизація електронного майданчика відрізняється від стандартної процедури авторизації тим, що підключення електронного майданчика до вебпорталу Уповноваженого органу за рішенням Уповноваженого органу на підставі рішення відповідної комісії здійснюється за умови тимчасової відсутності в адміністратора атестата відповідності комплексної системи захисту інформації вебпорталу Уповноваженого органу.

Водночас слід наголосити, що категорію «попередня авторизація» Кабінет Міністрів України запровадив поза межами приписів Закону України «Про публічні закупівлі» – шляхом внесення змін і доповнень до постанови № 166 постановою «Про внесення змін до Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 01.07.2016 № 396 [115]. За оцінкою Рахункової палати, «усі процедури, функціональні завдання та обов'язки, введені на підставі поняття “попередня авторизація”, суперечать Закону України «Про публічні

закупівлі», що дозволило посадовим особам Мінекономіки України приймати незаконні управлінські рішення про попередню авторизацію електронних майданчиків та допускати їх до функціонування у складі електронної системи закупівель без створеної комплексної системи захисту інформації» [129;54].

Фактично зазначена проблематика була спричинена включенням до пункту 17 Порядку № 166 нового абзацу, яким передбачалося, що «у разі тимчасової відсутності на вебпорталі Уповноваженого органу технічної можливості проведення передбачених Законом деяких видів процедур закупівлі та/або закупівлі за рамковими угодами Уповноважений орган може прийняти рішення щодо попередньої авторизації електронних майданчиків на підставі відповідного рішення комісії». Таке нормативне доповнення, по суті, створило підзаконний механізм допуску електронних майданчиків до функціонування в системі за умов, які не були прямо передбачені законом, що й зумовило висновки про невідповідність запровадженого інструменту вимогам законодавчого регулювання [101;129;57].

Детальний аналіз висновку Рахункової палати дає підстави виявити низку прихованих смислових акцентів, що опосередковано пов'язують його із діяльністю Мінекономіки України. Хоча на перший погляд зміни, внесені Кабінетом Міністрів України, не виглядають істотними, конкретні доповнення до відповідних положень нормативного акта свідчать про те, що у разі тимчасової неможливості проведення процедур закупівель та укладення рамкових угод в електронній системі закупівель «Прозорро» саме Мінекономіки України здійснювало попередню авторизацію електронних майданчиків замість стандартної процедури авторизації.

До моменту отримання електронною системою закупівель «Прозорро» атестата відповідності комплексної системи захисту інформації, з урахуванням приписів частини 2 статті 8 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 № 80/94-ВР [119], проведення тендерних процедур у цій системі загалом було

юридично неможливим. Формально вимоги абзацу другого пункту 17 Порядку № 166 дотримувалися, оскільки до моменту отримання ІТС «Прозорро» атестата відповідності КСЗІ на вебпорталі Уповноваженого органу була відсутня технічна можливість проведення передбачених Законом окремих видів процедур закупівель та/або закупівель за рамковими угодами. За таких умов Мінекономіки України до завершення створення комплексної системи захисту інформації в ІТС «Прозорро» фактично здійснювало не авторизацію електронних майданчиків у класичному розумінні, а їх попередню авторизацію [179].

Такий підхід з боку Уповноваженого органу має ознаки вимушеного рішення, доцільність якого є зрозумілою з огляду на тривалість процесу створення комплексної системи захисту інформації та отримання відповідного атестата. Водночас повне припинення проведення тендерних процедур не могло бути реалізоване через відсутність політичної волі з боку керівництва держави, оскільки впровадження та функціонування електронної системи закупівель стало відповіддю на суспільний запит щодо прозорості та відкритості публічних фінансів. Крім того, зупинення роботи інформаційно-телекомунікаційної системи «Прозорро» могло бути сприйняте органами влади як свідчення їх професійної неспроможності.

Разом із тим доцільно погодитися з позицією Рахункової палати, висловленою в іншому її звіті, відповідно до якої до впровадження комплексної системи захисту інформації в електронній системі закупівель інформація, що в ній міститься, повинна розглядатися суспільством як така, що перебуває під ризиком недостовірності [128]. Атестат відповідності комплексної системи захисту інформації електронної системи закупівель «Прозорро» був отриманий Державним підприємством «Прозорро» 15 лютого 2019 року.

Проблематика відсутності комплексної системи захисту інформації (КСЗІ) в електронних майданчиків фіксувалася і в наступних редакціях Порядку № 166. З метою врегулювання зазначеної колізії Кабінет Міністрів

України ухвалив постанову «Про внесення змін до Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 10.07.2019 № 704 [110]. У результаті застосування терміна «попередня авторизація» набуло усталеного характеру, водночас було конкретизовано умови набуття статусу авторизованого майданчика та інституціоналізовано окрему процедуру – авторизацію попередньо авторизованого майданчика.

У сучасному нормативному та організаційному вимірі система процедур авторизації електронних майданчиків може бути представлена таким чином. По-перше, електронні майданчики, що функціонували в межах електронної системи публічних закупівель до 15.02.2019 року, мають статус попередньо авторизованих. Для набуття статусу авторизованого майданчика такі суб'єкти зобов'язані пройти процедуру авторизації попередньо авторизованого майданчика. По-друге, нові майданчики, які мають намір приєднатися до системи в період чинності атестата відповідності КСЗІ ІТС «Прозорро», проходять процедуру авторизації електронного майданчика (первинної авторизації). По-третє, у разі тимчасової відсутності атестата відповідності КСЗІ в ІТС «Прозорро» (зокрема, у проміжку між завершенням строку дії попереднього атестата та отриманням нового) нові електронні майданчики проходили б процедуру попередньої авторизації. Разом із тим доцільно зауважити, що практика застосування такого типу авторизації, характерна для періоду до 15.02.2019, імовірно, надалі не матиме системного продовження, що пов'язується з очікуванням належного організаційного та технічного контролю з боку Державного підприємства «Прозорро», спрямованого на недопущення функціонування електронної системи публічних закупівель без чинного атестата відповідності КСЗІ.

Отже, у найближчій перспективі домінуватимуть дві процедури: первинна авторизація електронного майданчика та авторизація попередньо авторизованих майданчиків. Причому друга процедура, ймовірно, застосовуватиметься частіше, ніж перша, оскільки зумовлюється

необхідністю періодичного оновлення атестата відповідності КСЗІ Державним підприємством «Прозорро», який має обмежений строк дії, а також потребою забезпечення та підтримання операторами електронних майданчиків власних КСЗІ відповідно до вимог ІТС «Прозорро».

Зазначений проблемний аспект, який не отримав прямого нормативного врегулювання у Порядку № 166, полягає в тому, що авторизовані електронні майданчики, які після отримання ІТС «Прозорро» атестата відповідності КСЗІ змінили власну КСЗІ, фактично набувають статусу попередньо авторизованих. У такому разі вони зобов'язані подати до Мінекономіки копію атестата відповідності комплексної системи захисту інформації, що застосовується на відповідному електронному майданчику, причому у встановлений строк – протягом 12 місяців з дня отримання власного атестата від Державного підприємства «Прозорро», відповідно до приписів абзацу третього пункту 3 Порядку № 166.

У період з 15.02.2019 по 15.02.2020 процедура авторизації попередньо авторизованого електронного майданчика набула значного практичного поширення, що зумовлювалося тим, що всі попередньо авторизовані майданчики розпочали активне впровадження власних КСЗІ, узгоджених із вимогами КСЗІ ІТС «Прозорро». Водночас не всі оператори електронних майданчиків встигли створити КСЗІ у межах своїх інформаційно-телекомунікаційних систем у 12-місячний строк. Як приклад можна навести електронні майданчики «UBiz» [98], «25/8.АУКЦІОН» [97], «Акцепт» [97], «OPEN TENDER» [97], наслідком чого стало їх відключення від «Прозорро».

Отже, за результатами аналізу положень Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166, можна дійти висновку, що в системі адміністративних процедур, пов'язаних з авторизацією суб'єктів публічних закупівель, законодавцем сформовано нормативну основу для трьох базових видів авторизаційних процедур: процедури авторизації електронного майданчика,

процедури попередньої авторизації електронного майданчика та процедури авторизації попередньо авторизованого електронного майданчика [115]. Усі зазначені процедури мають спільну цільову спрямованість – забезпечення доступу до електронної системи закупівель.

Крім того, з урахуванням реалій господарської діяльності (зокрема зміни власника електронного майданчика або зміни його доменного імені) нормативно передбачено ще дві додаткові процедури, спрямовані на забезпечення належного функціонування вже авторизованих електронних майданчиків. Їх доцільно розглядати як субавторизаційні процедури, оскільки за своєю юридичною природою вони спрямовані на досягнення тотожного результату – збереження або актуалізацію можливості реалізації прав оператора електронного майданчика в конкретних умовах на певний момент часу.

Нарешті, Порядок № 166 передбачає також окрему процедуру деавторизації – позбавлення статусу авторизованого/попередньо авторизованого електронного майданчика [115].

Таким чином, доцільно перейти до послідовного аналізу адміністративних процедур авторизації електронних майданчиків. Первинна процедура авторизації електронного майданчика є різновидом адміністративних заявних процедур, оскільки її ініціювання відбувається на підставі звернення оператора електронного майданчика як заінтересованої особи. При цьому оператором електронного майданчика виступає юридична особа, створена та зареєстрована відповідно до законодавства України, яка на законних підставах має право використовувати електронний майданчик.

До початку процедури авторизації оператор електронного майданчика повинен забезпечити належну підготовку матеріально-технічної бази. Насамперед ідеться про створення на відповідному майданчику комплексної системи захисту інформації (КСЗІ) та отримання атестата відповідності такої системи. Зазначена вимога прямо передбачена пунктом 3 Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації

електронних майданчиків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166.

Водночас з огляду на специфіку функціонування електронної системи закупівель, КСЗІ електронного майданчика має бути погоджена не лише в загальному порядку, але й з адміністратором електронної системи закупівель – Державним підприємством «Прозорро». Таке погодження, з-поміж іншого, здійснюється шляхом погодження технічного завдання на створення КСЗІ. Відповідні повноваження адміністратора визначені пунктом 12 постанови № 166.

Загалом створення комплексної системи захисту інформації як відносно самостійна організаційно-правова процедура охоплює низку взаємопов'язаних етапів, а саме: розроблення технічного завдання КСЗІ; погодження технічного завдання з адміністратором електронної системи закупівель; погодження технічного завдання з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України; підготовка технічного проекту та відповідної документації для проходження експертизи; подання заявки на проведення експертизи та безпосереднє проходження експертизи; отримання атестата відповідності КСЗІ.

До звернення із заявою про відкриття адміністративного провадження щодо авторизації електронного майданчика оператор такого майданчика повинен відповідати визначеним законодавством вимогам, закріпленим у пункті 18 постанови Кабінету Міністрів України № 166. Водночас попередні вимоги до параметрів авторизованих електронних майданчиків встановлено пунктом 23 цієї ж постанови. Функціональні можливості електронного майданчика мають забезпечувати реалізацію процедур закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», в електронній системі «Прозорро» з урахуванням рівня акредитації, на який претендує відповідний майданчик.

Рівні акредитації відрізняються як за колом користувачів, яким надаються послуги, так і за видами та порядком здійснення процедур

закупівель, які забезпечує електронний майданчик. Загалом законодавством передбачено п'ять рівнів акредитації. Перший і третій рівні орієнтовані на надання послуг замовникам, тоді як другий і четвертий – на надання послуг учасникам процедур закупівель. При цьому перший і другий рівні стосуються закупівель, які до набрання чинності новою редакцією Закону України «Про публічні закупівлі» класифікувалися як допорогові, а в чинному правовому регулюванні охоплюють допорогові закупівлі та закупівлі за спрощеною процедурою.

Операторам електронних майданчиків забороняється обирати виключно перший або виключно третій рівень акредитації; відповідні рівні мають застосовуватися лише у сукупності з другим або четвертим рівнем. П'ятий рівень акредитації передбачає надання послуг централізованим закупівельним організаціям. Авторизація електронного майданчика за п'ятим рівнем акредитації можлива лише за умови його відповідності третьому і другому рівням акредитації та/або третьому і четвертому рівням.

Кожен із передбачених рівнів акредитації встановлює для оператора електронного майданчика комплекс спеціальних зобов'язань, зміст яких деталізовано у пунктах 37–41 Порядку № 166.

Після виконання наведених вище вимог оператор електронного майданчика ініціює відкриття адміністративного провадження з метою отримання авторизації в електронній системі закупівель шляхом подання до Мінекономіки (як Уповноваженого органу у сфері публічних закупівель) заяви про авторизацію. Заява подається за підписом керівника оператора, а всі додатки до неї підлягають засвідченню тим самим підписом. Невід'ємною складовою подання є надання доказів сплати вартості тестування електронного майданчика: відповідна плата перераховується на рахунок адміністратора електронної системи закупівель, а її розмір визначено у сумі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (51 000 грн.). Заява оформлюється у письмовій формі, надсилається (подається) на адресу

Уповноваженого органу – 01008, м. Київ, вул. М. Грушевського, 12/2 – та підлягає обов’язковій реєстрації.

Саме з моменту реєстрації заяви розпочинається початкова (передтестова) стадія адміністративної процедури авторизації електронного майданчика. У межах цієї стадії Мінекономіки протягом п’яти днів від дня реєстрації передає заяву та пакет доданих документів адміністратору електронної системи закупівель – ДП «Прозорро» – для виконання двох взаємопов’язаних завдань: проведення тестування електронного майданчика на відповідність вимогам, установленим Порядком № 166, і перевірки виконання вимог, закріплених у документації комплексної системи захисту інформації. Паралельно адміністратор забезпечує публічне оприлюднення поданої заяви на вебпорталі Уповноваженого органу (<https://prozorro.gov.ua/for-places>).

Від дня отримання матеріалів адміністратор має десять днів для формування і передання оператору електронного тестового ключа, необхідного для виконання робіт з розроблення та тестування, а також для забезпечення підключення майданчика з урахуванням вимог КСЗІ. До фактичного початку тестування оператор зобов’язаний ознайомитися зі стандартними сценаріями ручного та автоматизованого тестування, розміщеними на вебпорталі Уповноваженого органу, і здійснити їх адаптацію до технічних та функціональних особливостей конкретного електронного майданчика.

Адаптація тестових сценаріїв має погоджувальний характер і здійснюється у взаємодії з адміністратором. Для цього оператор після опрацювання стандартних сценаріїв подає адміністратору адаптований пакет сценаріїв разом із супровідним листом. Адміністратор, у свою чергу, протягом десяти робочих днів здійснює їх розгляд: або погоджує запропоновані сценарії, або формулює зауваження. Надані зауваження є обов’язковими для врахування оператором, який має усунути виявлені недоліки та привести сценарії у відповідність до встановлених вимог.

Усунувши недоліки у адаптованих сценаріях, оператор електронного майданчика знову подає ці сценарії адміністратору. І тоді, проблеми, виявлені під час попереднього виконання погоджених сценаріїв ручного та автоматизованого тестування, повинні вирішуватись на цьому етапі процедури. На даному етапі процедури оператором адміністратору подаються: копія атестата відповідності комплексної системи захисту інформації за результатами державної експертизи у сфері технічного захисту інформації; документ, що підтверджує право власності або набуття такого права (до моменту підписання договору з Адміністратором) на Комплекс програмний криптографічного захисту інформації «QUANT».

Стадія тестування електронного майданчика розпочинається з моменту погодження адміністратором адаптованих оператором сценаріїв тестування, призначених для проходження процедури авторизації. Із дня такого погодження безпосереднє тестування електронного майданчика триває протягом п'ятнадцяти днів. У межах цього етапу адміністратор електронної системи закупівель здійснює комплексну перевірку відповідності електронного майданчика вимогам, установленим пунктами 21 та 23 Порядку № 166.

Зазначена перевірка охоплює, зокрема, оцінку здатності електронного майданчика забезпечувати автоматизований інформаційний обмін між власною інформаційно-телекомунікаційною системою та вебпорталом Уповноваженого органу з урахуванням передбачених алгоритмів його функціонування [9]. За результатами тестування адміністратор формує висновок щодо відповідності електронного майданчика заявленому рівню акредитації та встановленим технічним вимогам. Такий висновок ґрунтується на даних, автоматично згенерованих системою автоматизованого тестування, а також на матеріалах ручного тестування, у яких фіксуються виявлені технічні помилки або невідповідності.

Після завершення тестування підготовлений висновок адміністратора надсилається на розгляд відповідної комісії та одночасно оприлюднюється на

вебпорталі Уповноваженого органу [114]. Отримавши зазначений висновок, комісія забезпечує його аналіз та прийняття рішення щодо авторизації електронного майданчика. Вказана комісія створюється Уповноваженим органом з метою здійснення авторизації електронних майданчиків, а також виконує низку суміжних функцій, зокрема вирішує питання підключення або відключення електронних майданчиків до чи від електронної системи закупівель, а також сприяє усуненню технічних збоїв у функціонуванні цієї системи.

Після надходження висновку адміністратора комісія переходить до стадії розгляду та опрацювання заяви, поданої оператором електронного майданчика. Зміст цієї стадії охоплює, по-перше, перевірку відповідності поданої заяви та доданих до неї матеріалів вимогам, установленим Порядком № 166, а по-друге – оцінювання результатів тестування електронного майданчика з точки зору його відповідності технічним критеріям і заявленому рівню акредитації. Рішення щодо авторизації комісія зобов'язана ухвалити у межах 30 робочих днів з дня отримання нею висновку адміністратора.

Негативний висновок адміністратора зумовлює імперативний обов'язок комісії прийняти рішення про відмову в авторизації електронного майданчика[93], про що Мінекономіки України повідомляє оператора. Водночас таке рішення не позбавляє оператора права повторно звернутися із заявою про авторизацію після усунення виявлених невідповідностей.

Загалом, за результатами розгляду висновку адміністратора щодо тестування (як у межах первинної авторизації, так і щодо попередньо авторизованого майданчика) комісія може ухвалити одне з таких рішень:

- щодо попередньої авторизації електронного майданчика;
- щодо авторизації електронного майданчика;
- щодо відмови в попередній авторизації електронного майданчика;
- щодо відмови в авторизації електронного майданчика.

Рішення комісії оформлюється у вигляді протоколу. Персональний та кількісний склад комісії визначається Мінекономіки. Комісія є правомочною за умови участі у засіданні не менш як двох третин від її загального складу. При цьому фізична присутність членів комісії у приміщенні проведення засідання не є обов'язковою: допускається дистанційна участь із використанням електронних засобів телекомунікації.

Організаційною формою діяльності комісії є засідання, які мають відкритий характер. На засіданнях можуть бути присутні всі заінтересовані особи, а також не встановлено заборон на застосування засобів аудіо-, фото- та відеофіксації. Перебіг засідання протоколюється; після ухвалення рішення протокол підписується головою та секретарем комісії. Рішення комісії приймаються більшістю голосів осіб, які брали участь у голосуванні; у разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого. У разі відсутності голови його функції здійснює заступник.

За наявності потреби комісія може залучати експертів і консультантів з правом дорадчого голосу. Водночас як експерти не можуть залучатися працівники авторизованих електронних майданчиків або пов'язані з ними особи.

Протокол, ухвалений комісією за результатами розгляду матеріалів, передається Уповноваженому органу, який здійснює його опрацювання та в межах двадцяти робочих днів ухвалює остаточне рішення про авторизацію електронного майданчика. Таке рішення набуває форми індивідуального адміністративного акта та оформлюється наказом Мінекономіки. Після видання наказу інформація про прийняте рішення підлягає обов'язковому оприлюдненню на офіційному вебсайті Уповноваженого органу у строк, що не перевищує двох днів. Саме момент опублікування рішення слугує завершенням стадії розгляду і прийняття рішення в адміністративному провадженні та водночас означає перехід до стадії його виконання.

На стадії виконання рішення підключення електронного майданчика до електронної системи закупівель здійснюється протягом десяти робочих днів

із дня оприлюднення наказу Мінекономіки. У межах цього ж строку адміністратор електронної системи закупівель укладає з оператором електронного майданчика договір про надання доступу до модуля електронного аукціону та бази даних. Примірну форму відповідного договору затверджено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 28.03.2018 № 435 [116].

З метою забезпечення належного функціонування авторизованого електронного майданчика в електронній системі закупівель адміністратор видає продуктивний ключ[13] – ідентифікатор авторизованого майданчика, необхідний для здійснення операцій у системі закупівель. Зазначений ключ передається оператору авторизованого електронного майданчика на безоплатній основі не пізніше ніж через п'ять робочих днів з моменту укладення договору.

Отже, адміністративна процедура авторизації електронного майданчика полягає у здійсненні визначеними суб'єктами сукупності оперативних, організаційних і правових дій, спрямованих на отримання рішення про авторизацію електронного майданчика в електронній системі закупівель «Прозорро». Цей різновид адміністративних процедур у сфері публічних закупівель характеризується наявністю загальних рис адміністративного провадження, а також має спеціальну функціональну спрямованість: він безпосередньо забезпечує працездатність електронної системи закупівель, оскільки саме після проходження авторизації стає можливим повноцінне застосування інших процедур у сфері публічних закупівель.

Структурно, як обґрунтовує Ю.О. Оврамець, адміністративна процедура авторизації електронного майданчика є поетапною та включає кілька логічно взаємопов'язаних стадій [74, с. 69-70]. По-перше, це передтестовий етап, у межах якого оператор подає до Мінекономіки України заяву про авторизацію та здійснює підготовчі заходи для проходження тестування. По-друге, етап тестування, під час якого адміністратор

електронної системи закупівель встановлює відповідність електронного майданчика вимогам законодавства. По-третє, етап розгляду матеріалів та ухвалення рішення, на якому Уповноважений орган приймає рішення про авторизацію або про відмову в авторизації електронного майданчика. По-четверте, етап виконання рішення, що передбачає укладення договору між адміністратором електронної системи закупівель і оператором електронного майданчика та надання доступу до електронної системи закупівель.

Із наведеного випливає, що для цього різновиду адміністративних процедур менш характерним є використання електронних форм взаємодії. Переважно комунікація заінтересованих осіб з адміністративним органом здійснюється шляхом традиційного письмового листування. Водночас засідання комісії, яка оцінює готовність суб'єкта до надання послуг електронного майданчика, проводяться у відкритому форматі, що формально реалізує вимогу відкритості. Однак така «відкритість» має іншу природу, ніж у більшості адміністративних процедур у сфері публічних закупівель, де принцип відкритості забезпечується технологічними інструментами електронної системи «Прозорро».

Таким чином, будь-яка особа може бути присутньою під час розгляду заяви оператора електронного майданчика, однак у системі «Прозорро» оприлюднюються лише висновки адміністратора та підсумкові результати розгляду у вигляді наказу Уповноваженого органу. Протокол комісії при цьому не є нормативно-правовим актом і не породжує безпосередніх юридичних наслідків для оператора електронного майданчика на відміну від наказу Мінекономіки України, який має характер індивідуального адміністративного акта. Відповідно, у порядку адміністративного судочинства предметом оскарження має бути саме наказ Мінекономіки України, а не протокол комісії.

Адміністративна процедура авторизації попередньо авторизованого електронного майданчика, подібно до первинної процедури, характеризується наявністю загальних ознак адміністративного провадження

та зазначених вище особливостей. За своєю суттю вона полягає у повторному підтвердженні (оновленні) авторизаційного статусу електронного майданчика у зв'язку із впровадженням комплексної системи захисту інформації в електронній системі закупівель. Ключовим юридично значущим елементом цієї процедури є подання адміністратору електронної системи закупівель атестата відповідності КСЗІ електронного майданчика. Такий документ має бути наданий у строк, що не перевищує 12 місяців з дня отримання адміністратором атестата відповідності КСЗІ ІТС Державного підприємства «Прозорро».

Відповідно до абзацу четвертого пункту 3 Порядку № 166, підключення електронного майданчика як авторизованого до електронної системи закупівель здійснюється адміністратором після виконання вимог, передбачених документацією на комплексну систему захисту інформації електронної системи закупівель. Таке підключення можливе за умови, що на електронному майданчику створено КСЗІ, відповідність якої встановленим критеріям підтверджена у визначеному порядку. Як уже зазначалося, оператор електронного майданчика забезпечує побудову КСЗІ самостійно, однак за обов'язкової умови погодження відповідної документації з адміністратором; етапність процедури побудови КСЗІ була розкрита вище.

Зазначена процедура за своєю структурою та змістом майже не відрізняється від процедури первинної авторизації електронного майданчика [44]. Виняток становить лише початковий етап, оскільки для здійснення авторизації попередньо авторизованого електронного майданчика оператор звертається до Уповноваженого органу не із заявою про авторизацію, а з копією атестата відповідності комплексної системи захисту інформації, отриманого за результатами державної експертизи у сфері технічного захисту інформації. Отже, підставою для ініціювання цієї процедури є звернення оператора електронного майданчика, а не формалізована заява у класичному розумінні. При цьому тестування електронного майданчика адміністратором здійснюється на безоплатній основі, тоді як подальший розгляд матеріалів

комісією відбувається за процедурою, ідентичною тій, що застосовується у разі первинної авторизації. За результатами такого розгляду комісія ухвалює рішення або про авторизацію попередньо авторизованого електронного майданчика, або про відмову в такій авторизації, після чого процедура реалізується за загальною логікою, притаманною авторизаційним провадженням.

Адміністративно-правова природа субавторизаційних процедур не викликає сумнівів [138]. Під субавторизаційними процедурами у сфері публічних закупівель слід розуміти такі адміністративні процедури, зміст яких полягає у вчиненні операторами електронних майданчиків та іншими уповноваженими або заінтересованими особами комплексу оперативних, організаційних і правових дій, спрямованих на офіційне визнання державою в особі Уповноваженого органу певних юридичних фактів, що мають значення для забезпечення належного функціонування авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика.

Наразі до таких процедур належать дві основні: адміністративна процедура реєстрації зміни оператора авторизованого/попередньо авторизованого електронного майданчика та адміністративна процедура реєстрації зміни доменного імені авторизованого/попередньо авторизованого електронного майданчика. Обидві зазначені процедури мають заявний, реєстраційний характер і спрямовані не на набуття нового статусу, а на актуалізацію вже наданих прав у зв'язку зі зміною юридично значущих обставин.

Адміністративна процедура реєстрації зміни оператора авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика ініціюється шляхом подання відповідного звернення про зміну оператора. Таке звернення підписується керівником юридичної особи, яка його подає. Водночас Порядок № 166 не конкретизує, чи має йтися про юридичну особу, від якої відбувається передача прав на електронний майданчик, чи про особу,

до якої такі права переходять, що свідчить про наявність певної нормативної невизначеності.

До звернення додається інформація, яка підтверджує відповідність юридичної особи вимогам, установленим пунктами 18 і 35 Порядку № 166, а також документи, передбачені законодавством, що засвідчують її право на використання авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика (у тому числі факт переходу такого права). Подане звернення підлягає реєстрації в Мінекономіки та передається для оприлюднення на вебпорталі Уповноваженого органу адміністратору електронної системи закупівель – ДП «Прозорро». На відміну від процедур авторизації, у межах цієї адміністративної процедури тестування електронного майданчика не проводиться [157].

Після надходження звернення комісія здійснює його розгляд та приймає рішення щодо зміни оператора авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика. Водночас Порядок № 166 не встановлює конкретного строку для такого розгляду, що потенційно створює ризики затягування адміністративного провадження. На наш погляд, наявну прогалину доцільно усувати шляхом застосування аналогії закону, а саме – поширення на зазначену процедуру строків, передбачених для розгляду заяв про авторизацію електронних майданчиків.

У разі прийняття комісією позитивного рішення Уповноважений орган протягом двадцяти робочих днів з дня його отримання вносить відповідні зміни до рішення про авторизацію або попередню авторизацію електронного майданчика. Такі зміни підлягають оприлюдненню на вебпорталі Уповноваженого органу. З моменту ухвалення рішення розпочинається стадія його виконання. У межах цієї стадії адміністратор електронної системи закупівель має протягом десяти робочих днів з дня прийняття Уповноваженим органом рішення про авторизацію або попередню авторизацію укласти договір з новим оператором електронного майданчика

щодо визначення іншої юридичної особи оператором авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика.

Після укладення такого договору адміністратор зобов'язаний оприлюднити його на вебпорталі Уповноваженого органу. Саме момент оприлюднення відповідного договору слугує завершенням адміністративної процедури реєстрації зміни оператора авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика. Отже, зазначена процедура структурно складається з двох основних етапів: етапу розгляду та прийняття рішення і етапу виконання прийнятого рішення.

Адміністративна процедура реєстрації зміни доменного імені авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика спрямована на офіційне юридичне визнання відповідної зміни та забезпечення реалізації права оператора електронного майданчика на використання нового доменного імені у межах функціонування майданчика в електронній системі закупівель [131].

Для ініціювання зазначеної процедури оператор авторизованого чи попередньо авторизованого електронного майданчика зобов'язаний у письмовій формі подати до Мінекономіки України звернення про зміну доменного імені, підписане керівником, у строк, що не перевищує десяти робочих днів з дня реєстрації нового доменного імені. Подане звернення підлягає реєстрації, після чого його копія передається адміністратору електронної системи закупівель для оприлюднення на вебпорталі Уповноваженого органу.

Надалі звернення передається на розгляд комісії, яка здійснює його оцінювання та ухвалює відповідне рішення. На підставі рішення комісії Уповноважений орган вносить зміни до рішення про авторизацію або попередню авторизацію електронного майданчика. Оновлені відомості підлягають оприлюдненню на вебпорталі Уповноваженого органу.

Після внесення таких змін Уповноваженим органом адміністратор, у свою чергу, забезпечує внесення відповідних коригувань до договору,

укладеного з оператором авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика[161], та оприлюднює оновлений договір на вебпорталі Уповноваженого органу. Отже, адміністративна процедура реєстрації зміни доменного імені, як і процедура реєстрації зміни оператора, має двоступеневу структуру і включає: етап розгляду та прийняття рішення та етап виконання прийнятого рішення.

Субавторизаційні процедури слід розглядати як закріплені у нормативному регулюванні моделі поведінки, що визначають алгоритм дій операторів авторизованих або попередньо авторизованих електронних майданчиків, а також інших осіб, заінтересованих у набутті чи збереженні відповідного статусу. Такі процедури ініціюються за заявницьким принципом та опосередковують розгляд індивідуальної адміністративної справи, спрямованої на забезпечення реалізації прав зазначених суб'єктів з боку Уповноваженого органу. Результатом розгляду є рішення у відповідній адміністративній справі, яке приймається компетентним суб'єктом владних повноважень і підлягає оприлюдненню на вебпорталі Уповноваженого органу.

Поряд із процедурами у сфері авторизації електронних майданчиків, що розпочинаються за ініціативою операторів (шляхом подання звернення або заяви), у Порядку № 166 передбачено також адміністративну процедуру, запуск якої зумовлюється виявленням недоліків у роботі вже авторизованих електронних майданчиків. Йдеться про адміністративну процедуру відключення авторизованого/попередньо авторизованого електронного майданчика від електронної системи закупівель, яку доцільно кваліфікувати як процедуру деавторизації. Вона має всі загальні ознаки адміністративних процедур і водночас відображає специфіку адміністративних процедур у сфері публічних закупівель.

Підстави для ініціювання процедури відключення визначені пунктом 51 Порядку № 166. Загалом вони переважно пов'язані з технічними збоями або порушеннями у функціонуванні електронних майданчиків. Окремою

підставою є також сплив строку дії (прострочення) атестата відповідності КСЗІ електронного майданчика. Процедура відключення може бути розпочата на підставі:

звернень та інформації, отриманих від адміністратора електронної системи закупівель;

скарг користувачів, а також скарг оператора авторизованого/попередньо авторизованого електронного майданчика;

звернення самого оператора авторизованого/попередньо авторизованого електронного майданчика з вимогою про відключення відповідного майданчика [115]

У разі виникнення ускладнень, пов'язаних з інформаційною безпекою, адміністратор електронної системи закупівель зобов'язаний упродовж одного робочого дня подати до Комісії відповідний звіт. Комісія здійснює його розгляд і за результатами може ухвалити рішення про відключення не пізніше ніж протягом п'яти робочих днів з дня отримання такого звіту. Після прийняття рішення Комісією Уповноважений орган у строк до 20 робочих днів забезпечує відключення авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика та повідомляє про це адміністратора електронної системи закупівель. Оприлюднення прийнятого рішення, своєю чергою, здійснюється адміністратором електронної системи закупівель упродовж двох робочих днів на вебпорталі Уповноваженого органу та на офіційному вебсайті Уповноваженого органу.

Виконання рішення Уповноваженого органу забезпечується адміністратором шляхом технічного відключення електронного майданчика від електронної системи закупівель. Таке відключення має бути здійснене протягом 10 днів після завершення останньої закупівлі, яка проводилася із використанням відповідного авторизованого/попередньо авторизованого електронного майданчика та була розпочата до моменту ухвалення рішення про відключення.

За даними вебпорталу Уповноваженого органу (<https://prozorro.gov.ua/for-places>) застосування деавторизаційної процедури мало місце орієнтовно близько 20 разів, з яких: 5 – у зв'язку з невиконанням оператором вимоги щодо побудови КСЗІ на електронному майданчику; 6 – за ініціативою адміністратора електронної системи закупівель, однак не з підстав непобудови КСЗІ[151]; 9 – за ініціативою самих операторів електронних майданчиків. Водночас у Єдиному державному реєстрі судових рішень наявні відомості лише про один випадок оскарження наказу про позбавлення авторизації до суду адміністративної юрисдикції (Окружного адміністративного суду міста Києва). Йдеться про справу № 826/12827/18, згадану вище. Підставою для відключення електронного майданчика у цій справі було невиконання оператором електронного майданчика грошових зобов'язань перед адміністратором електронної системи закупівель «Прозорро» [95].

Таким чином, слід констатувати, що адміністративні процедури, пов'язані з авторизацією суб'єктів у сфері публічних закупівель –зокрема авторизаційні, субавторизаційні та деавторизаційні процедури –становлять вагомий елемент механізму правового регулювання публічно-правових відносин між Уповноваженим адміністративним органом і учасниками цих відносин, до яких належать потенційні оператори електронних майданчиків, а також оператори авторизованих і попередньо авторизованих електронних майданчиків. Ключове призначення зазначених процедур полягає у наданні, зміні або припиненні відповідного статусу шляхом авторизації чи попередньої авторизації електронних майданчиків, а також у фіксації змін юридично значущих обставин, зокрема доменного імені авторизованого або попередньо авторизованого електронного майданчика. Реалізація цих процедур забезпечує належну функціональність, стабільність і ефективність системи публічних закупівель загалом.

Проведений аналіз свідчить, що в межах зазначених адміністративних процедур законодавець передбачив чіткий розподіл повноважень щодо

підготовки, оцінювання та ухвалення державно-владних рішень між різними суб'єктами, які, хоча й перебувають у відносинах інституційної підпорядкованості, виконують різні за змістом функції. Так, Державне підприємство «Прозорро» наділене повноваженнями щодо проведення тестування електронних майданчиків і перевірки їх відповідності встановленим технічним вимогам, однак не уповноважене вирішувати правові питання чи приймати управлінські рішення. Комісія при Мінекономіки здійснює розгляд адміністративних справ у сфері авторизації, проте її висновки та рішення мають допоміжний (рекомендаційний) характер, тоді як остаточне рішення у формі індивідуального адміністративного акта приймається Мінекономіки без повторного розгляду справи по суті.

Такий функціональний розподіл повноважень відповідає загальним засадам публічного адміністрування, зокрема принципу розмежування владних повноважень, і сприяє мінімізації корупційних ризиків. Водночас встановлений законодавством обов'язок оприлюднення рішень та інших юридично значущих актів на кожному етапі адміністративного провадження забезпечує належний рівень прозорості процедур і створює сприятливі умови для громадського та судового контролю за їх законністю.

2.3. Адміністративні процедури оскарження публічних закупівель

Запровадження електронної системи публічних закупівель об'єктивно передбачає формування та функціонування ефективного механізму контролю за її діяльністю. Такий механізм покликаний забезпечити належне функціонування системи шляхом отримання своєчасної та достовірної інформації щодо дотримання законності й правильності здійснення процедур закупівель, що, у свою чергу, створює передумови для оперативного реагування на виявлені порушення. Зважаючи на те, що публічні закупівлі є формою розпорядження бюджетними коштами, ця сфера характеризується

підвищеним рівнем ризику неправомірного заволодіння державними фінансовими ресурсами внаслідок недотримання замовниками встановлених принципів і процедур закупівельної діяльності.

У зв'язку з цим дослідження системи контролю у сфері публічних закупівель насамперед має прикладне спрямування та орієнтоване на підвищення ефективності її функціонування. Водночас актуальність такого дослідження зумовлена необхідністю формування цілісного уявлення про переваги та недоліки чинної системи контролю, визначення місця та ролі контролю у загальній системі публічних закупівель, а також ідентифікації найбільш результативних інструментів контрольового впливу. Додатковим чинником актуальності є впровадження нових підходів і механізмів контролю, наукове осмислення яких наразі залишається недостатнім. Зокрема, наприкінці 2017 – на початку 2018 років в Україні було запроваджено інститут моніторингу закупівель як новий елемент контрольної системи.

Однією з ключових складових національної системи публічних закупівель є можливість оскарження рішень замовників у позасудовому порядку. Реалізація права на оскарження, з одного боку, сприяє зниженню рівня корупційних проявів і запобіганню дискримінації учасників, а з іншого – забезпечує підвищення якості закупівельних процедур та внутрішню стабільність системи публічних закупівель. Порівняно із судовими способами захисту, адміністративне оскарження характеризується більшою оперативністю та ефективністю, що обумовлено його безпосередньою інтеграцією з електронною системою закупівель. В Україні адміністративні процедури оскарження у сфері публічних закупівель здійснюються Антимонопольним комітетом України та за своєю правовою природою мають квазісудовий характер, оскільки передбачають розгляд і вирішення спорів публічною адміністрацією з дотриманням основних процесуальних гарантій.

Проблематика оскарження у сфері публічних закупівель набула нової актуалізації у зв'язку з ухваленням Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 № 114-ІХ [99], який набрав чинності 19.04.2020 року. Зазначеним нормативним актом процедура оскарження публічних закупівель було концептуально переосмислено та викладено у новій редакції, що зумовлює потребу в оновленому науковому аналізі відповідних законодавчих приписів. Відтак, доктринальне осмислення і системне тлумачення новел законодавства є необхідними для формування сталої, послідовної та юридично коректної правозастосовної практики. Актуальність дослідження адміністративних процедур оскарження у сфері публічних закупівель додатково обґрунтовується тим, що саме цей інструмент виступає найбільш ефективним позасудовим засобом захисту прав та законних інтересів учасників закупівельних правовідносин.

Інституційний вимір системи контролю у сфері публічних закупівель проявляється насамперед через діяльність суб'єктів державного контролю, функціональним призначенням яких є виявлення порушень законодавства про публічні закупівлі та застосування заходів адміністративного впливу в межах наданої компетенції. Водночас контроль у цій сфері не вичерпується державними механізмами, оскільки включає також інструменти громадського контролю. Надання громадськості реальних механізмів впливу на забезпечення законності проведення закупівельних процедур може розглядатися як одна з вагомих інституційних здобутків реформи публічних закупівель. У результаті формується двокомпонентна модель контролю, в межах якої державний та громадський контроль взаємодоповнюють один одного, забезпечуючи комплексний нагляд за дотриманням правових вимог у закупівельній сфері.

Разом із тим, у процесі реформування публічних закупівель відбувається динамічна трансформація компетенції та функціональних

можливостей зазначених складових: розширюється й удосконалюється інструментарій контрольної діяльності, уточнюються та розмежовуються повноваження між суб'єктами контролю, що, у свою чергу, посилює потребу у ґрунтовному науковому дослідженні відповідної системи. Взаємозв'язок між державним і громадським контролем має не лише концептуальний, а й процедурний вимір, про що свідчить, зокрема, можливість ініціювання проведення моніторингу закупівлі органом державного фінансового контролю – Державною аудиторською службою України – на підставі звернення представників громадськості.

Поряд із реалізацією учасником процедури закупівлі права на звернення із вимогами (заявами) щодо усунення недоліків тендерної документації, подання скарги до Уповноваженого органу оскарження зазвичай характеризується більш вираженим регулятивним та превентивним ефектом. Такий механізм, по-перше, підсилює публічність конкретної закупівлі та стимулює додаткову увагу з боку громадськості, а по-друге, виконує стримувальну функцію щодо потенційно недобросовісної поведінки замовників, фактично формуючи для них ризик негативних наслідків у разі порушення вимог законодавства. Наявність зрозумілої, передбачуваної та ефективної процедури оскарження об'єктивно створює належні інституційні передумови для здійснення результативних і належним чином «захищених» публічних закупівель.

Водночас слід враховувати, що звернення до Уповноваженого органу оскарження виступає оперативнішим та, у багатьох випадках, більш дієвим засобом захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів учасника торгів, ніж судове оскарження, що зумовлено процедурною специфікою та строками розгляду спорів у судовому порядку. У цьому контексті виявлення характерних рис, проблемних аспектів і нормативних прогалин адміністративної процедури оскарження у сфері публічних закупівель має істотне науково-практичне значення, оскільки

створює підґрунтя для вдосконалення законодавчого регулювання відповідних правовідносин.

У розвиток зазначеного доцільно окреслити питання співвідношення судових механізмів оскарження публічних закупівель та адміністративних процедур оскарження у цій сфері. Проблематика адміністративної процедури, а також її кореляції з адміністративним процесом упродовж останніх десятиліть перебувала в центрі уваги більшості вітчизняних представників науки адміністративного права. Серед дослідників, які приділяли цьому наряду особливу увагу, варто виокремити, зокрема, В. Б. Авер'янова [2], Т. О. Коломоєць [46], О.В. Кузьменко [56], Р. С. Мельника [70], Ю.О. Легези [64, с. 25-30], О.І. Миколенка [71], І. О. Картузовата, А. Ю. Осадчого [43], В.П. Тимощука [145], О.М. Бандурки, М. М. Тищенко [7], С. Г. Стеценка [142] та ін..

Ключова концептуальна позиція, що обґрунтовується вітчизняною адміністративно-правовою доктриною, полягає у розмежуванні адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального права за критерієм функціонального призначення основних суб'єктів їх реалізації. Так, приписи адміністративно-процедурного права застосовуються насамперед суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічного управління. Натомість суди як провідні суб'єкти адміністративно-процесуального права виконують охоронну (захисну) функцію, забезпечуючи судовий захист зазначених прав, свобод та інтересів. Відтак, акти (рішення) суб'єктів публічної адміністрації не набувають характеру остаточності у правовій системі навіть у випадках, коли вони ухвалюються як результат розв'язання спору між підвладними (підпорядкованими) суб'єктами.

Адміністративні процедури оскарження у сфері публічних торгів за своєю юридичною природою можуть бути визначені як квазісудові, оскільки вони передбачають вирішення спору поза межами судової юрисдикції та

спрямовані на досудове врегулювання конфлікту. Їх функціональне призначення полягає у забезпеченні оперативного розгляду відповідних справ, а також у зменшенні навантаження на судову гілку влади. Запроваджуючи механізм адміністративного оскарження, законодавець виходив із того, що судовий розгляд, з огляду на його процедурні строки та процесуальні особливості, не здатний у повному обсязі гарантувати своєчасне й ефективне вирішення спорів, які виникають у межах нової моделі публічних закупівель. Саме тому функцію Уповноваженого органу оскарження було збережено за Антимонопольним комітетом України та інституційно й технологічно інтегровано у функціонування електронної системи «Прозорро». Водночас поза межами повної системної інтеграції фактично залишився судовий контроль як елемент зовнішньої перевірки рішень і дій у закупівельній сфері. На наявність цієї проблеми звертають увагу, зокрема, практикуючі юристи у сфері публічних закупівель [143].

Проблемність ситуації полягає в тому, що судовий контроль за рішеннями, прийнятими або реалізованими в межах електронної системи закупівель, нерідко виявляється недостатньо ефективним через обмеженість інструментів його практичної реалізації в умовах високого рівня автоматизації відповідних процедур. Зокрема, виникають ускладнення щодо фактичного виконання ухвал суду про забезпечення позову, оскільки електронна система торгів функціонує як автоматизований механізм із визначеними алгоритмами. Так, відповідно до статті 29 Закону України «Про публічні закупівлі» оцінювання тендерних пропозицій здійснюється автоматично електронною системою закупівель на підставі критеріїв та методики оцінки, визначених замовником у тендерній документації, а практична реалізація такого оцінювання відбувається, зокрема, через процедуру електронного аукціону. За таких умов забезпечувальні заходи суду можуть вступати у колізію з автоматизованими процесами системи, що ускладнює їх оперативне виконання та знижує дієвість судового контролю.

Електронна система закупівель у автоматизованому порядку встановлює дату та час проведення електронного аукціону. За таких умов замовник позбавлений реальних інструментів впливу на алгоритмічні рішення системи, а відтак – об'єктивно не спроможний виконати ухвалу суду про забезпечення позову шляхом зупинення або відтермінування старту аукціону. Із цього випливає, що аукціон може відбутися попри наявність судової ухвали, що, своєю чергою, здатне поставити під сумнів правомірність відповідних процедурних дій і породити додаткові правові ризики. У зв'язку з відсутністю у функціоналі «Прозорро» технічних механізмів для оперативної імплементації ухвал про забезпечення позову, для замовника виникає підвищена ймовірність ресурсних і часових втрат. Фактично електронна система закупівель не містить спеціальних інструментів («кнопок») для виконання рішень судових органів, що унеможлиблює своєчасне відновлення порушених прав позивачів.

Ілюстративним у цьому контексті є приклад справи № 916/3418/19, розглянутої Господарським судом Одеської області 16.03.2020. У межах зазначеного спору позивач заявив вимоги про визнання незаконними та скасування рішень замовника, визнання його переможцем тендеру та визнання договору укладеним у процедурі закупівлі, що стосувалася будівництва амбулаторії загальної практики сімейної медицини в с. Приморське. Позовна позиція ґрунтувалася на незгоді з рішеннями замовника про відхилення тендерної пропозиції позивача та відміну процедури закупівлі, а також на вимозі зобов'язати замовника укласти договір із позивачем як переможцем процедури. Суд задовольнив позовні вимоги й поклав на відповідача обов'язок скасувати відповідні рішення та укласти договір із позивачем [132]. Станом на 08.07.2020 рішення набрало законної сили і не було оскаржене в апеляційному порядку. Однак, згідно з інформацією, оприлюдненою на вебпорталі Уповноваженого органу, судові рішення фактично залишилися невиконаними: процедура закупівлі була відмінена, а права та законні інтереси позивача – не поновлені [146].

З наведеного випливає, що звернення зі скаргою у межах адміністративного механізму оскарження до Антимонопольного комітету України здатне мінімізувати зазначену проблему «відсутності кнопки», оскільки відповідні рішення органу оскарження процедурно та технологічно вбудовані в логіку функціонування електронної системи закупівель. Загальні засади і вимоги до процедури оскарження визначено статтею 18 Закону України «Про публічні закупівлі». Водночас її структурне розміщення у розділі III зазначеного Закону – «Загальні умови здійснення закупівлі» – вказує на універсальний характер правового регулювання цієї процедури та на поширення її приписів на випадки порушень, що виникають у процесі проведення тендерів.

Разом із тим, адміністративна процедура оскарження у сфері публічних закупівель не є універсальним засобом захисту для всіх суб'єктів, залучених до функціонування закупівельної інфраструктури. Зокрема, вона не застосовується для захисту прав операторів електронних майданчиків у разі їх можливого порушення з боку Мінекономіки України під час здійснення авторизаційних процедур. У такій категорії правовідносин належним способом захисту, як правило, виступає звернення до суду.

Адміністративна процедура оскарження у сфері публічних закупівель має цільове призначення забезпечити захист порушених прав і законних інтересів учасників або потенційних учасників закупівельних процедур від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності замовників. У межах правового регулювання оскарження законодавець сформував спеціальну категорію, яка визначає особу, наділену правом ініціювання відповідної процедури. Зокрема, частина 2 статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі» встановлює, що звернення до органу оскарження здійснюється шляхом подання скарги саме суб'єктом оскарження. При цьому суб'єкт оскарження у розумінні зазначеного Закону – це «фізична чи юридична особа, яка звернулася до органу оскарження з метою захисту своїх 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».

За своїм фактичним змістом суб'єктом оскарження, як правило, виступає особа, яка подала пропозицію (тендерну пропозицію) для участі в одній із конкурентних процедур закупівлі. Водночас у випадку застосування переговорної процедури відповідним суб'єктом може бути і особа, яка об'єктивно могла б претендувати на статус контрагента замовника, однак зазнала порушення своїх прав чи законних інтересів унаслідок застосування саме цієї процедури. Відповідно, механізм адміністративного оскарження охоплює всі ситуації, в яких закупівля з огляду на предмет, очікувану вартість або інші юридично значимі ознаки має здійснюватися із застосуванням електронної системи закупівель.

Відповідно до частини 1 статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі» функції органу оскарження покладено на Антимонопольний комітет України, який здійснює їх з метою гарантування неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, залучених до процедур закупівлі. Для реалізації цих повноважень Комітет формує постійно діючу адміністративну колегію (колегію), компетентну розглядати скарги, пов'язані з порушенням законодавства у сфері публічних закупівель.

Загальні організаційно-правові параметри інституціоналізації постійно діючих адміністративних колегій Антимонопольного комітету України унормовано у статті 12¹ Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 № 3659-ХІІ. Відповідно до приписів частини першої цієї статті, «постійно діючі адміністративні колегії Антимонопольного комітету України утворюються Антимонопольним комітетом України з числа державних уповноважених Антимонопольного комітету України у складі трьох осіб. Постійно діючу адміністративну колегію очолює перший заступник або заступник Голови Антимонопольного комітету України».

Конкретизація наведених законодавчих положень у площині організації розгляду скарг щодо порушення законодавства у сфері публічних

закупівель здійснена шляхом утворення спеціалізованого колегіального органу – постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – Колегія). Інституційне оформлення Колегії відбулося на підставі розпорядження Антимонопольного комітету України від 05.04.2015 № 6-рп [125], яким визначено як персональний склад Колегії, так і порядок її заміщення у випадках, коли здійснення повноважень окремими членами стає неможливим з об’єктивних причин.

Водночас організаційна модель, запроваджена Антимонопольним комітетом України, передбачає наявність не лише основної Колегії, а й Додаткової колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, яка виконує функцію інституційного «резерву» та забезпечує безперервність квазісудового адміністративного розгляду у ситуаціях, коли основна Колегія не може здійснювати відповідні повноваження з причин, що не залежать від волевиявлення сторін чи самого органу оскарження. Таким чином, створення Додаткової колегії слід розглядати як прояв організаційної гарантії стабільності адміністративно-юрисдикційної функції органу оскарження, спрямованої на унеможливлення процесуальних «провалів» у розгляді скарг та мінімізацію ризиків порушення строковості (оперативності) процедурного захисту.

В аспекті керівництва діяльністю відповідних колегіальних утворень нормативне регулювання та внутрішньо організаційні акти встановлюють чітку ієрархію посадових осіб, уповноважених очолювати та заміщати голів колегій. Так, Колегія очолюється заступником Голови Антимонопольного комітету України, при цьому його заміщення допускається Головою Антимонопольного комітету України. Додаткова колегія, своєю чергою, очолюється першим заступником Голови Антимонопольного комітету України, а заміщення головуючого у її складі здійснюється заступником Голови або Головою Антимонопольного комітету України. У випадках відсутності або неможливості реалізації повноважень членами колегії, їх

заміщення забезпечується іншими державними уповноваженими Антимонопольного комітету України, що кореспондує із законодавчою вимогою щодо персонального складу колегій та одночасно гарантує інституційну спроможність органу оскарження виконувати покладені на нього функції без зупинення розгляду скарг.

Важливо підкреслити, що персональний склад Колегії, Додаткової колегії, а також перелік осіб, уповноважених здійснювати заміщення (замісників), визначено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 05.04.2015 № 6-рп [125], що забезпечує належний рівень визначеності організаційної структури, передбачуваності кадрових рішень та процедурної безперервності у здійсненні адміністративного розгляду скарг у сфері публічних закупівель.

Рішення постійно діючої адміністративної колегії (колегій) ухвалюються від імені Антимонопольного комітету України, що, однак, не повинно створювати хибного уявлення про тотожність їх інституційної природи та повноважень. У цьому контексті принципово важливим є розмежування, з одного боку, Антимонопольного комітету України як державного органу зі спеціальним статусом, основним призначенням якого є участь у формуванні та реалізації державної конкурентної політики у межах компетенції, визначеної, зокрема, статтею 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», і, з іншого боку, Колегії як спеціалізованого органу оскарження у сфері закупівель, що утворюється Антимонопольним комітетом України, однак функціонує як відносно автономне організаційно-правове утворення, наділене самостійною компетенцією та процедурною незалежністю у межах розгляду скарг.

Зміст такої автономності полягає, по-перше, у відсутності внутрішньоорганізаційного адміністративного (відомчого) порядку перегляду рішень Колегії в межах Антимонопольного комітету України: рішення Колегії не підлягають оскарженню до Комітету як до «вищого» органу. По-друге, Антимонопольний комітет України не наділений

повноваженнями визначати наперед або коригувати результативну частину рішення Колегії у будь-якій конкретній справі, що унеможливорює субординаційний вплив на розгляд скарг та підсилює гарантії неупередженості. Отже, Колегія повинна розглядатися як самостійний суб'єкт владних повноважень у спеціальній сфері – адміністративного (квазісудового) розв'язання спорів у публічних закупівлях, із притаманними їй специфічними функціями, процедурними стандартами та межами дискреції.

Адміністративна процедура оскарження у сфері публічних закупівель має стадійний характер і реалізується через низку послідовних етапів. Ініціувальна стадія (перший етап) починається з моменту подання (розміщення) скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель. При цьому строки реалізації права на оскарження є диференційованими та залежать від того, на якій саме фазі закупівельного процесу, на думку скажника, відбулося порушення його прав чи законних інтересів.

Так, скарги, предметом яких є положення тендерної документації або рішення, дії чи бездіяльність замовника, що мали місце до закінчення строку подання тендерних пропозицій, можуть подаватися до органу оскарження з моменту оприлюднення оголошення про проведення відповідної конкурентної процедури закупівлі, однак не пізніше ніж за чотири дні до дати, визначеної для подання тендерних пропозицій. Для ілюстрації: якщо у процедурі відкритих торгів мінімальна тривалість строку подання тендерних пропозицій становить 15 днів із дня оприлюднення оголошення в електронній системі закупівель, то скарга має бути подана не пізніше ніж за чотири дні до завершення цього строку. Водночас у практичній площині доцільно враховувати особливості обчислення граничного терміну подання: четвертий день, який формально є «останнім» для реалізації права на звернення, фактично спливає о 23:59 попередньої календарної доби, що обумовлює потребу подання скарги орієнтовно за п'ять днів до закінчення прийому пропозицій [39, с. 12].

Скарги, предметом яких є рішення, дії чи бездіяльність замовника, що мали місце після розгляду тендерних пропозицій на стадії попередньої кваліфікації та до моменту проведення електронного аукціону (зокрема, у процедурах відкритих торгів з публікацією англійською мовою або у процедурі конкурентного діалогу з публікацією англійською мовою), відповідно до законодавчих приписів подаються протягом п'яти днів з дня оприлюднення в електронній системі закупівель протоколу розгляду тендерних пропозицій. Водночас законодавча прив'язка початку перебігу строку оскарження саме до моменту оприлюднення відповідного протоколу в електронній системі створює потенційні передумови для зловживань з боку замовників.

Сутність таких маніпулятивних практик полягає в тому, що замовники, володіючи повноваженнями щодо самостійного оформлення та оприлюднення протоколів розгляду тендерних пропозицій (навіть у разі їх складання з дотриманням встановленої законодавством форми), можуть умисно не завершувати технічну дію, яка для електронної системи закупівель слугує сигналом фактичного оприлюднення протоколу. Зокрема, у відповідному полі «рішення» навпроти конкретного учасника замовник не активує передбачену системою функцію, внаслідок чого електронна система не фіксує протокол як оприлюднений. За таких умов система блокує для учасника можливість подання скарги, оскільки з її точки зору протокол формально ще не існує, а отже, строк на оскарження не розпочався.

Після фактичного спливу п'ятиденного строку, встановленого законом для подання скарги, замовник здійснює відповідну технічну дію, внаслідок чого протокол формально вважається оприлюдненим, і у учасника виникає право на оскарження. Однак реалізація цього права шляхом подання скарги на рішення про відхилення тендерної пропозиції або допущення до участі в аукціоні виявляється безрезультатною, оскільки постійно діюча адміністративна колегія органу оскарження залишає такі скарги без розгляду з підстав пропущення строку звернення. При цьому для Колегії моментом

початку перебігу строку оскарження є визначений законом момент оприлюднення протоколу, а не фактична дата здійснення замовником відповідної технічної дії в системі.

Окреслена проблема може бути усунута двома основними шляхами: по-перше, шляхом внесення змін до законодавства з метою уточнення моменту початку перебігу строків оскарження, або, по-друге, шляхом коригування алгоритмів функціонування програмного забезпечення електронної системи закупівель. З огляду на практичні міркування, другий варіант видається більш оперативним, ефективним та економічно доцільним. Беручи до уваги те, що відповідні законодавчі зміни не були реалізовані у новій редакції Закону України «Про публічні закупівлі», існують обґрунтовані підстави прогнозувати, що саме вдосконалення технічних алгоритмів електронної системи закупівель стане основним напрямом вирішення зазначеної проблеми [147].

Відповідно до нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», скарги щодо рішень, дій або бездіяльності замовника, які мали місце після оцінки тендерних пропозицій учасників (проведення електронного аукціону), підлягають поданню протягом десяти днів з моменту, коли суб'єкт оскарження дізнався або об'єктивно повинен був дізнатися про порушення своїх прав чи законних інтересів унаслідок відповідного рішення, дії чи бездіяльності замовника, але в будь-якому разі до дня укладення договору про закупівлю.

У попередній редакції Закону зазначений строк був прив'язаний до чітко визначеного юридичного факту – оприлюднення на вебпорталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір, що дозволяло без труднощів встановити початок перебігу строку оскарження. Натомість нова редакція законодавства використовує іншу нормативну конструкцію, зміщуючи акцент на суб'єктивно-об'єктивний критерій обізнаності особи про порушення її прав («дата, коли суб'єкт оскарження дізнався або повинен був дізнатися»), що фактично трансформує механізм

визначення початку перебігу строку оскарження на стадії укладення договору про закупівлю.

Зазначена зміна породжує певні правозастосовні ризики, оскільки, на відміну від попереднього нормативного підходу, момент початку перебігу строку в новій редакції Закону не завжди може бути однозначно та об'єктивно встановлений, що, у свою чергу, створює потенційні передумови для зловживань з боку недобросовісних учасників процедури закупівлі, які можуть штучно розширювати часові межі реалізації права на оскарження. Подібну позицію, зокрема, обґрунтовує О. Савченко [139].

Разом із тим, зміна відповідного формулювання не є випадковою та була зумовлена наявністю реальної проблеми правозастосування, виявленої Антимонопольним комітетом України. Так, попередня редакція Закону, яка пов'язувала початок перебігу строку оскарження виключно з оприлюдненням повідомлення про намір укласти договір, фактично звужувала можливості учасників захищати свої права у випадках, коли замовник після завершення аукціону не визначав переможця та, відповідно, не публікував зазначеного повідомлення. За таких обставин учасники були позбавлені процесуальної можливості оскаржити рішення про відміну процедури закупівлі або інші рішення, дії чи бездіяльність замовника [152].

Як зазначала колишній державний уповноважений Антимонопольного комітету України А. А. Загребельська, така нормативна конструкція створювала для замовників можливість відмінити процедуру закупівлі, залишати її у «підвішеному» стані або ініціювати нову процедуру без надання учасникам реального доступу до механізмів оскарження [34]. У цьому контексті нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі» значною мірою усунула зазначену проблему, оскільки нині учасник процедури закупівлі отримав право звернутися зі скаргою протягом десяти днів із моменту, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав чи законних інтересів, незалежно від факту оприлюднення повідомлення про намір укласти договір.

Отже, у разі недотримання встановлених законодавством строків на звернення зі скаргою така скарга технічно не може бути подана, оскільки електронна система закупівель автоматично блокує її прийняття. Подання скарги до органу оскарження здійснюється у формі електронного документа та реалізується виключно через електронну систему закупівель.

Відповідно до пункту 3 Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18.03.2016 № 477, дія якого поширюється, зокрема, і на розміщення скарг в електронній системі закупівель, внесення (розміщення) скарг здійснюється шляхом заповнення електронних форм, реалізованих у системі, що передбачають окремі структуровані поля, а також шляхом завантаження відповідних електронних документів через автоматизоване робоче місце [113]. При цьому встановлено правило пріоритетності структурованих даних: у разі розбіжностей між відомостями, внесеними до електронних полів (граф), та інформацією, викладеною у завантажених документах, автентичною визнається саме інформація, що міститься у заповнених електронних формах (тобто у відповідних полях системи).

Зміст скарги має відповідати формальним вимогам закону: вона повинна містити обов'язкові реквізити, перелік яких визначено частиною 5 статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі». Крім того, до скарги можуть додаватися документи та матеріали (за наявності) в електронній формі, у тому числі у вигляді файлів формату pdf, які підтверджують наявність порушень у процедурі закупівлі або обґрунтовують неправомірність рішень, дій чи бездіяльності замовника.

Подання скарги в будь-якій іншій формі, окрім передбаченої законодавством, не допускається. Зокрема, надсилання скарги у паперовому вигляді засобами поштового зв'язку на фактичну адресу органу оскарження або направлення її електронною поштою на офіційну електронну адресу Колегії не породжує для скаржника тих правових наслідків, на які він розраховує. У таких випадках подане звернення не набуває статусу скарги у

розумінні законодавства про публічні закупівлі та розглядається Антимонопольним комітетом України як лист-звернення громадян, що підлягає опрацюванню відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [120]. Зазначене обмеження є нормативно обґрунтованим і зумовлене необхідністю забезпечення оперативності реагування на скарги, мінімізації впливу «людського фактора» у процесі їх прийняття та розгляду, а також прагненням до підвищення прозорості й відкритості процедур публічних закупівель.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» від 19.09.2019 № 114-IX було істотно змінено алгоритм справляння плати за подання скарги. Як свого часу зазначала С. М. Панаіотіді, на початкових етапах функціонування оновленої системи однією з найбільш поширених помилок скаржників була відсутність оплати за подання скарги: з моменту запуску системи «Прозорро» до органу оскарження надійшло 92 скарги, з яких лише 24 супроводжувалися внесенням відповідної плати, що свідчило про недостатню обізнаність суб'єктів оскарження щодо обов'язковості такої оплати [82]. На сьогодні зазначена проблема фактично усунута, оскільки її вирішення реалізовано на програмно-технічному рівні: електронна система закупівель не передає скаргу до органу оскарження без підтвердження факту її оплати.

У практичній площині, як зауважує О. Данилюк, це зумовлює декілька можливих алгоритмів дій суб'єкта оскарження. Один із них передбачає, що скаржник за допомогою функціоналу електронного майданчика спочатку завантажує текст скарги, формуючи її у вигляді чернетки. Після цього через електронну систему «Прозорро» здійснюється оплата встановленої плати за подання скарги на спеціальні рахунки державного підприємства «Прозорро», яке відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну

систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження» від 22.04.2020 № 292 [105] уповноважене забезпечувати прийняття та облік відповідних платежів. У свою чергу, ДП «Прозорро» здійснює перевірку факту надходження коштів, після чого скарга може бути передана на розгляд органу оскарження.

За умови дотримання всіх установлених вимог скарга в електронній системі закупівель переводиться зі статусу «чернетка» у статус «активна» та автоматично спрямовується на розгляд до Антимонопольного комітету України як органу оскарження. Альтернативний алгоритм подання скарги передбачає іншу послідовність дій суб'єкта оскарження: по-перше, на сторінці подання скарги необхідно завантажити платіжні реквізити; по-друге, здійснити оплату встановленої плати за подання скарги через систему онлайн-банкінгу із збереженням платіжного доручення; по-третє, повторно перейти на сторінку подання скарги, завантажити платіжне доручення та очікувати підтвердження успішного зарахування коштів від державного підприємства «Прозорро». Лише після отримання такого підтвердження суб'єкт оскарження завантажує безпосередньо текст скарги. Водночас принципово важливо, щоб підтвердження оплати з боку ДП «Прозорро» та завантаження скарги до електронної системи відбувалися в межах одного календарного дня, оскільки в іншому випадку Антимонопольний комітет України не прийме таку скаргу до розгляду [26].

Вимога щодо одночасності (в межах одного дня) здійснення оплати та подання скарги прямо закріплена в абзаці другому частини другої статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі». У цій же нормі визначено, що сукупність зазначених дій є підставою для автоматичного внесення скарги до реєстру скарг та формування її реєстраційної картки, яка разом із текстом скарги підлягає автоматичному оприлюдненню в електронній системі закупівель. Отже, сплата плати за подання скарги на сьогодні є невід'ємним елементом алгоритму оскарження як у технічному, так і у формально-

юридичному вимірах, а недотримання встановленого порядку оплати тягне за собою відмову у відкритті провадження за скаргою.

Для ілюстрації, пунктом 7 Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 292, передбачено обов'язок суб'єкта оскарження зазначити у платіжному документі повний обсяг інформації, визначеної шаблоном платіжного документа. Недотримання цієї вимоги є підставою для невизнання відповідного платежу як плати за подання скарги (пункт 8 зазначеного Порядку). При цьому скарга вважається оплаченою з моменту фактичного зарахування коштів на окремий рахунок адміністратора електронної системи закупівель.

У цьому контексті актуалізується проблема так званих «трьох операційних днів». Відповідно до частини 8.4 статті 8 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» від 05.04.2001 № 2346-III міжбанківський переказ може здійснюватися у строк до трьох операційних днів, тоді як внутрішньобанківський переказ виконується у строк, визначений внутрішніми нормативними актами банку, але не може перевищувати двох операційних днів [124]. Таким чином, з причин, що формально відповідають вимогам законодавства, але не залежать від волі суб'єкта оскарження, платіж може не бути зарахований у день його здійснення, що створює ризик пропуску строків подання скарги та, відповідно, перешкоджає реалізації права на оскарження.

З огляду на викладене, більш безпечним з точки зору мінімізації процесуальних ризиків для суб'єктів оскарження видається використання першого варіанту здійснення оплати – безпосередньо через функціонал електронної системи закупівель, який забезпечує оперативне підтвердження платежу та своєчасну зміну статусу скарги.

У разі внесення скарги до реєстру скарг та формування щодо неї реєстраційної картки така скарга набуває статусу безвідкличної, тобто не

може бути відкликана суб'єктом оскарження. Запровадження цього правила спрямоване на унеможливлення зловживань механізмом оскарження та забезпечення захисту системи публічних закупівель від так званого «тендерного тролінгу», під яким розуміється формальне та умисне затягування закупівельних процедур шляхом подання скарг без реального наміру захисту порушених прав. Вказане положення закріплено у частині третій статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі» у новій редакції та є новелою законодавства, оскільки раніше аналогічне обмеження у правовому регулюванні відсутнє.

Мотиви законодавця щодо впровадження такої норми загалом є зрозумілими та спрямованими на протидію недобросовісним практикам у сфері публічних закупівель. Водночас практична цінність цього положення не є однозначною, оскільки воно здатне породжувати і низку негативних наслідків. Як зазначає колишній державний уповноважений Антимонопольного комітету України А. А. Загребельська, випадки так званого тендерного тролінгу мають поодинокий характер і не набули системного поширення, тоді як відкликання скарг на практиці нерідко здійснюється добросовісними учасниками ринку з об'єктивних причин [34]. У цьому контексті вбачається, що законодавець припустився певної помилки, обравши надмірно жорсткий інструмент реагування. Підвищення розміру плати за подання скарги до Антимонопольного комітету України саме по собі могло б слугувати достатнім та пропорційним засобом протидії зловживанням правом на оскарження.

Крім того, слід ураховувати, що запровадження заборони на відкликання скарги фактично покладає на орган оскарження обов'язок здійснювати розгляд і «захист» прав суб'єкта оскарження навіть у ситуаціях, коли сам цей суб'єкт не зацікавлений у подальшому провадженні. Така практика суперечить загальним засадам диспозитивності та може бути розцінена як юридично сумнівна, що, у свою чергу, створює передумови для подальшого оскарження відповідних рішень у судовому порядку. Наслідком

цього можуть стати додаткові витрати державного бюджету України, пов'язані з судовими провадженнями та виконанням судових рішень.

Після внесення скарги до реєстру разом із супровідними матеріалами та сформованою реєстраційною карткою вона автоматично надсилається органу оскарження та замовнику. Одночасно з цим електронна система закупівель у разі подання скарги до органу оскарження реалізує механізм автоматичного призупинення відповідних процедурних дій. Зокрема, система блокує початок електронного аукціону, а також унеможливорює оприлюднення рішень замовника про відміну тендера або визнання його таким, що не відбувся, скасування переговорної процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та оприлюднення звіту про результати проведення закупівлі. Такий механізм спрямований на забезпечення реальності та ефективності адміністративного оскарження, а також на запобігання вчиненню незворотних дій до моменту вирішення спору органом оскарження.

Стадія розгляду скарги в адміністративному порядку розпочинається з моменту внесення відповідної скарги до реєстру скарг в електронній системі закупівель. Із цього моменту на орган оскарження покладається обов'язок упродовж трьох робочих днів ухвалити та оприлюднити в електронній системі закупівель одне з передбачених законом процесуальних рішень, а саме:

рішення про прийняття скарги до розгляду із зазначенням дати, часу та місця її розгляду;

вмотивоване рішення про залишення скарги без розгляду;

рішення про припинення розгляду скарги.

Зазначені рішення підлягають автоматичному оприлюдненню в електронній системі закупівель, про що система забезпечує надсилання відповідних повідомлень як суб'єкту оскарження, так і замовнику. Нормативні підстави для ухвалення рішення про залишення скарги без

розгляду або про припинення її розгляду закріплено у частинах дванадцятій і тринадцятій статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі».

Загальний строк розгляду скарги становить десять робочих днів з дати початку її розгляду, якою закон визнає дату оприлюднення реєстраційної картки скарги в електронній системі закупівель. Водночас зазначений строк може бути продовжений до двадцяти робочих днів за наявності належного обґрунтування. Запроваджені часові межі істотно відрізняються від регулювання, передбаченого попередньою редакцією Закону України «Про публічні закупівлі», відповідно до якої строк розгляду скарги становив п'ятнадцять робочих днів і не підлягав продовженню.

Разом із тим, новела щодо скорочення базового строку розгляду скарг до десяти робочих днів викликає низку застережень у науково-практичному середовищі. Так, за оцінкою колишнього державного уповноваженого Антимонопольного комітету України А. А. Загребельської, здійснення повноцінного та якісного розгляду скарг у межах такого строку у більшості випадків є об'єктивно ускладненим [34]. У зв'язку з цим існує ризик перенавантаження органу оскарження, що може негативно позначитися на якості прийнятих рішень та загальній ефективності механізму адміністративного захисту у сфері публічних закупівель.

Крім того, чинне законодавство не містить чіткого процедурного механізму реалізації можливості продовження строку розгляду скарги до двадцяти робочих днів. Видається, що на практиці таке продовження здійснюватиметься шляхом прийняття відповідного протокольного рішення постійно діючою адміністративною колегією, зокрема у формі оголошення перерви в розгляді скарги. Водночас доцільним є нормативне закріплення повноваження щодо встановлення продовження строку розгляду скарги за Головою Антимонопольного комітету України, що сприяло б підвищенню процесуальної визначеності та єдності правозастосовної практики.

Відповідно до частини восьмої статті 12¹ Закону України «Про Антимонопольний комітет України» основною формою діяльності колегій

Антимонопольного комітету України є засідання, у межах яких здійснюється реалізація їх повноважень. З огляду на це як вирішення питання щодо прийняття скарги до розгляду, так і її розгляд по суті відбуваються виключно у форматі засідань постійно діючої адміністративної колегії. Аналогічний підхід закріплено й у частині п'ятнадцятій статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі», що забезпечує єдність законодавчого регулювання організаційних засад розгляду скарг у сфері публічних закупівель.

Водночас процедурні аспекти підготовки справ до розгляду деталізовано у пунктах 1–3 розділу IV Регламенту постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.2016 № 11-рп (далі –Регламент). Згідно з його положеннями, підготовка матеріалів справи та внесення проекту рішення на розгляд засідання Колегії покладається на працівників апарату Антимонопольного комітету України відповідно до їх функціональних обов'язків та здійснюється на підставі документів і відомостей, наявних на момент підготовки відповідного проекту рішення [117]. Проекти рішень підлягають обов'язковому візуванню посадовими особами, відповідальними за їх підготовку. Таким чином, хоча рішення у справах про оскарження приймаються безпосередньо членами Колегії на її засіданнях, аналітична та підготовча робота, включно з формуванням доповідей по скаргах, фактично здійснюється апаратом Антимонопольного комітету України.

Окрему увагу слід звернути на положення абзацу другою частини шістнадцятої статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі», відповідно до якого Колегія має право залучати до участі у своїх засіданнях та для надання консультацій експертів, спеціалістів, а також представників державних органів, які володіють необхідними професійними знаннями. Однак практична реалізація цього положення видається вкрай ускладненою. Зокрема, з урахуванням законодавчо встановленого строку розгляду скарг у

десять робочих днів, залучення експерта, забезпечення можливості проведення ним повноцінної експертної оцінки та отримання відповідного висновку в межах такого строку є фактично нереалістичним.

Крім того, як зазначала колишній державний уповноважений Антимонопольного комітету України А. А. Загребельська, у Комітеті відсутнє належне бюджетне фінансування для покриття витрат, пов'язаних із залученням експертів та спеціалістів [34]. За таких умов залучення експертів на безоплатній основі ставить під сумнів як рівень їх професійної незалежності, так і об'єктивність та неупередженість наданих ними висновків. У сукупності зазначені обставини свідчать про декларативний характер відповідної законодавчої норми та потребу її подальшого нормативного й інституційного доопрацювання.

Засідання постійно діючої адміністративної колегії скликаються головою Колегії або за дорученням Голови Антимонопольного комітету України. Інформація про дату, час і місце проведення засідання доводиться до відома заінтересованих осіб шляхом її оприлюднення в електронній системі закупівель «Прозорро». Повідомлення про проведення засідання також може додатково надсилатися засобами електронної пошти або поштовою кореспонденцією, однак такі способи інформування не мають обов'язкового характеру та не замінюють оприлюднення відповідної інформації в електронній системі.

Засідання Колегії є відкритими, а присутність сторонніх осіб на них загалом не обмежується, за умови обов'язкової реєстрації всіх присутніх осіб, що прямо передбачено пунктом 8 розділу V Регламенту. На період дії карантинних обмежень доступ сторонніх осіб до засідань Колегії забезпечується шляхом організації відеотрансляцій відповідних засідань [106]. Під час розгляду скарг допускається використання засобів фото-, відео- та звукозапису особами, які беруть участь у засіданні, що відповідає принципам відкритості та гласності адміністративного провадження.

Суб'єкт оскарження та замовник наділені правом брати участь у розгляді скарги із застосуванням телекомунікаційних систем, що забезпечують інтерактивну участь у режимі реального часу. Водночас у період дії карантину участь у засіданнях Колегії реалізується переважно шляхом подання пояснень та іншої інформації у формі електронних документів через електронну систему закупівель. У разі неможливості подання таких пояснень у зазначеній формі учасник має право звернутися з клопотанням про участь у засіданні в режимі відеоконференції, зазначивши у клопотанні свої контактні дані. Таке клопотання повинно бути подане у формі електронного документа через електронну систему закупівель не пізніше ніж за один робочий день до запланованої дати засідання. Пояснення сторін враховуються Колегією під час ухвалення рішення за умови, що вони подані через електронну систему закупівель до моменту прийняття відповідного рішення [106].

Слід підкреслити, що орган оскарження розглядає скаргу та приймає рішення, виходячи з інформації, викладеної у самій скарзі, а також відомостей, розміщених в електронній системі закупівель. Водночас суб'єкт оскарження та/або замовник мають право долучати до матеріалів справи додаткові документи й пояснення, однак такі матеріали повинні бути подані через електронну систему закупівель не пізніше ніж за три робочі дні до запланованої дати розгляду скарги.

Незважаючи на формальну логічність зазначеного строку, на практиці його дотримання часто є проблематичним. Можна змодельовати типову ситуацію: скарга подається наприкінці третього робочого дня з моменту виникнення права на оскарження, відповідно замовник дізнається про неї із запізненням. Водночас загальний строк розгляду скарги становить десять робочих днів, три з яких уже фактично сплинули. За таких умов Колегія може призначити засідання, наприклад, на десятий робочий день, а замовник зобов'язаний подати свої пояснення та матеріали не пізніше ніж за три робочі дні до дати засідання. Таким чином, у замовника залишається лише близько

трьох робочих днів для підготовки відповідних документів, їх погодження зі структурними підрозділами та підписання керівником. Якщо ж засідання призначається на дев'ятий, восьмий або сьомий робочий день, замовник може бути фактично позбавлений будь-якого реального часу для підготовки позиції у справі.

У зв'язку з цим встановлений законодавством десятиденний строк розгляду скарг видається недостатньо обґрунтованим та таким, що не забезпечує належної реалізації принципів змагальності й рівності сторін у процедурі адміністративного оскарження. З огляду на зазначене доцільним видається перегляд цієї норми та повернення до п'ятнадцятиденного строку розгляду скарг, який існував у попередній редакції Закону України «Про публічні закупівлі» і більшою мірою відповідав реальним організаційним та процедурним можливостям як органу оскарження, так і сторін відповідного спору.

Новою редакцією Закону України «Про публічні закупівлі» істотно розширено процесуальні повноваження органу оскарження, зокрема передбачено право постійно діючої адміністративної колегії витребувати інформацію, документи та матеріали, необхідні для всебічного, повного й об'єктивного розгляду скарги. У межах реалізації цього повноваження замовники, учасники процедури закупівлі, органи державного контролю, Міністерство економіки України, а також інші особи зобов'язані надати запитувану інформацію в електронній формі через електронну систему закупівель у строк, що не перевищує трьох робочих днів з моменту отримання відповідного запиту. Така нормативна конструкція спрямована на підвищення ефективності доказової діяльності Колегії та мінімізацію затягування розгляду скарг.

Після завершення обговорення матеріалів справи Колегія переходить до процедури ухвалення рішення шляхом голосування. Перед початком голосування члени Колегії вправі ініціювати додаткове обговорення, яке за необхідності може відбуватися у закритому режимі. Закритий формат

допускається також для проведення голосування, зокрема у випадках, коли під час розгляду скарги досліджується інформація з обмеженим доступом. У таких ситуаціях ведення протоколу засідання покладається на одного з членів Колегії, що відповідає вимогам пункту 31 Регламенту постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України.

За результатами засідання оформлюється протокол, який підлягає обов'язковому візуванню секретарем Колегії та членами Колегії, що брали участь у прийнятті рішення, і підписується головою Колегії незалежно від індивідуальних результатів голосування окремих членів. Паралельно з протоколом складається рішення Колегії у формі письмового адміністративного акта. Вимоги до змісту та обов'язкових реквізитів такого рішення визначено у частинах дев'ятнадцятій та двадцятій статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі», що забезпечує його формальну визначеність і юридичну придатність до виконання та подальшого судового контролю.

Прийняте рішення підлягає внутрішньому погодженню (візуванню) відповідними посадовими особами Антимонопольного комітету України, зокрема виконавцем, керівником відповідного структурного підрозділу, секретарем Колегії, її членами та головою Колегії. Протоколи засідань Колегії, а також ухвалені рішення підлягають реєстрації та зберіганню у структурному підрозділі, що організаційно забезпечує діяльність Колегії, а саме – у Департаменті з питань оскаржень рішень у сфері публічних закупівель Антимонопольного комітету України. Водночас кожен член Колегії, незалежно від того, яким було його волевиявлення під час голосування, наділений правом упродовж трьох днів з моменту прийняття рішення викласти письмову окрему думку, яка додається до протоколу засідання та становить його невід'ємну частину.

За результатами розгляду скарги орган оскарження ухвалює індивідуальний адміністративний акт, який набуває обов'язкової сили для замовника з моменту його прийняття. За змістом таке рішення, по-перше,

може містити висновок про наявність або відсутність порушень законодавства у сфері публічних закупівель, а по-друге – визначати конкретні способи та заходи реагування, необхідні для усунення встановлених порушень. Зокрема, Колегія уповноважена зобов'язати замовника повністю або частково скасувати власні рішення, надати додаткові документи чи роз'яснення, усунути дискримінаційні умови (включно з тими, що містяться у технічній специфікації як складовій тендерної документації), привести тендерну документацію у відповідність до вимог законодавства або, у разі об'єктивної неможливості виправлення допущених порушень, відмінити процедуру закупівлі. Саме такий зміст і масштаб владно-розпорядчих повноважень Колегії підтверджує квазісудовий характер її діяльності та визначає її системоутворюючу роль у механізмі адміністративного захисту прав і законних інтересів учасників публічних закупівель.

Процедурна «публічність» та юридична визначеність прийнятого рішення забезпечуються встановленими законом строками його оприлюднення. Зокрема, орган оскарження протягом одного робочого дня з моменту ухвалення рішення зобов'язаний довести до відома учасників процедури його резолютивну частину шляхом розміщення відповідної інформації в електронній системі закупівель. Повний текст рішення підлягає розміщенню в електронній системі закупівель не пізніше трьох робочих днів з дня його прийняття. Унаслідок цього рішення за результатами розгляду скарги автоматично оприлюднюється в системі та доводиться до відома суб'єкта оскарження і замовника шляхом автоматизованого надсилання.

Оприлюднення рішення в електронній системі закупівель, окрім інформаційної функції, має також процесуально-правове значення, оскільки від цього моменту відкривається можливість реалізації права на судовий контроль за актом органу оскарження. Зокрема, після оприлюднення рішення у системі суб'єкт оскарження наділений тридцятиденним строком для

звернення з адміністративним позовом про його оскарження до Окружного адміністративного суду міста Києва.

У разі якщо рішення органу оскарження, ухвалене за результатами розгляду скарги, не було оскаржене в судовому порядку, воно підлягає виконанню замовником упродовж тридцяти днів з дня його прийняття органом оскарження, що забезпечує реалізацію обов'язковості такого акта та завершеність адміністративного механізму захисту у сфері публічних закупівель.

Після прийняття рішення органом оскарження про відмову в задоволенні скарги, про припинення розгляду скарги або залишення скарги без розгляду, електронна система закупівель автоматично, не раніше ніж через два дні з дня розміщення такого рішення в системі, визначає дату та час проведення електронного аукціону та розсилає повідомлення усім особам, які подали тендерні пропозиції.

Аналіз механізму оскарження у сфері публічних закупівель дає підстави стверджувати, що відповідний різновид процедур належить до адміністративних та володіє всіма їх базовими ознаками. Зазначені процедури мають чітко визначений законодавством порядок здійснення, який детально регламентує послідовність та алгоритм дій їх учасників. Адміністративний орган – у цьому випадку Антимонопольний комітет України – наділяється спеціальною компетенцією та фактично здійснює розгляд адміністративної справи, розглядаючи скаргу заінтересованої особи та ухвалюючи відповідне рішення у встановленій законом формі. Таке рішення підлягає судовому контролю та може бути оскаржене в порядку адміністративного судочинства до Окружного адміністративного суду міста Києва.

Водночас адміністративна процедура оскарження публічних закупівель характеризується високим рівнем технологічної інтегрованості з електронною системою закупівель «Прозорро». Усі стадії відповідного провадження фіксуються в електронній системі, документообіг здійснюється

виключно за її допомогою, що істотно підвищує рівень прозорості та відкритості процедури. На сучасному етапі навіть здійснення плати за подання скарги є опосередкованим функціоналом електронної системи. Таким чином, адміністративні провадження з оскарження публічних закупівель мають безпосередній вплив на забезпечення стабільності та функціональної цілісності електронної системи закупівель у цілому.

Структурно процедура адміністративного оскарження складається з кількох взаємопов'язаних етапів.

Першим є етап підготовки та подання скарги, який характеризується підвищеним рівнем активності та ініціативності суб'єкта оскарження. Саме на цій стадії здійснюються основні процесуально значущі дії, включно з формуванням змісту скарги та сплатою адміністративного збору. Усі такі дії фіксуються та реалізуються виключно через електронну систему «Прозорро», що унеможлиблює оскарження процедур закупівель поза межами цієї системи.

Другим є етап розгляду скарги та ухвалення рішення за її результатами, який відзначається активною роллю органу оскарження – Антимонопольного комітету України в особі постійно діючої адміністративної колегії та структурних підрозділів, що забезпечують її діяльність. Процесуально значущі дії на цій стадії здебільшого не відображаються безпосередньо в електронній системі закупівель, а фіксуються у формі протоколів, проєктів рішень, висновків та інших внутрішніх документів. Водночас ініціювання та завершення цієї стадії відбувається саме в середовищі електронної системи «Прозорро».

Третім є етап виконання рішення органу оскарження, який також тісно пов'язаний з електронною системою закупівель. Реалізація цього етапу забезпечується шляхом взаємодії працівників апарату Антимонопольного комітету України з функціональними можливостями інтерфейсу системи «Прозорро», що дозволяє забезпечити фактичне втілення прийнятого рішення.

Водночас слід констатувати, що чинна модель адміністративного оскарження у сфері публічних закупівель не позбавлена суттєвих проблемних аспектів. Зокрема, необґрунтоване скорочення строків розгляду скарг Антимонопольним комітетом України створює ризики порушення прав та законних інтересів заінтересованих осіб, зниження якості виконання органом оскарження своїх функцій, а також може призводити до заподіяння значних фінансових втрат державі. Такий стан правового регулювання є неприйнятним і потребує невідкладного нормативного реагування, зокрема шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про публічні закупівлі» з метою удосконалення адміністративної процедури оскарження та забезпечення її ефективності.

2.4 Адміністративно-правове забезпечення контролю за публічними закупівлями

Сфера витрачання державних коштів через систему публічних закупівель характеризується підвищеним рівнем ризиків нецільового використання та розтрати бюджетних ресурсів. У зв'язку з цим належний контроль за діяльністю замовників у публічних закупівлях є одним із ключових інструментів забезпечення економії публічних фінансів. Високий рівень ефективності контрольних заходів у сфері закупівель становить публічний інтерес та відповідає інтересу держави. З огляду на зазначене адміністративні процедури контролю у сфері публічних закупівель, на відміну від адміністративної процедури оскарження, яка спрямована переважно на захист прав та інтересів приватних осіб, мають на меті охорону інтересів держави та забезпечення суспільного інтересу.

Публічні закупівлі є сферою взаємодії держави в особі уповноважених суб'єктів, які розпоряджаються публічними коштами, та фізичних і юридичних осіб – учасників закупівель, які прагнуть отримати доступ до бюджетних ресурсів через задоволення публічних потреб. За умов дотримання правових приписів така взаємодія є стабільною і не створює

негативних наслідків для сторін. Водночас на практиці виникають ситуації, коли зазначений баланс порушується внаслідок вчинення протиправних дій, що обмежує інтереси всіх учасників цих правовідносин: держави, яка зацікавлена у правомірному та економному використанні бюджетних коштів і забезпеченні потреб населення; замовників як розпорядників публічних фінансів, які прагнуть ефективного використання ресурсів для належного виконання своїх функцій; постачальників товарів, робіт і послуг, котрі мають право на рівний доступ до публічних коштів за умови спроможності найкраще задовольнити потреби замовника порівняно з конкурентами.

Протиправні дії у сфері публічних закупівель, як правило, пов'язані з умислом осіб, які мають на меті заволодіння державними коштами або сприяння такому заволодінню пов'язаними з ними суб'єктами. Особливу суспільну небезпеку становить те, що такі особи нерідко мають правові або фактичні можливості впливати на перебіг та результати процедур закупівель. З метою запобігання та стримування корупційних проявів у цій сфері держава сформувала та розвиває інститут адміністративної відповідальності за порушення законодавства про публічні закупівлі.

Сфера адміністративних процедур контролю та нагляду у публічних закупівлях протягом останніх п'яти років зазнала відносно незначних змін, що обумовлює актуальність її дослідження як складової комплексного аналізу адміністративних процедур у сфері закупівель. Водночас у прикладному вимірі систематизація знань про процедури контролю та нагляду має практичну цінність для замовників публічних закупівель.

За словами В. М. Гаращука, контроль і нагляд є невід'ємними елементами забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні, а також важливими функціями держави. Вони необхідні для належного функціонування державного апарату та інших державних і недержавних структур, адже саме контрольні й наглядові механізми значною мірою визначають результативність управлінських рішень і дій у сфері державного управління. Крім того, ці механізми дисциплінують поведінку як службовців

державного апарату, так і громадян – не лише у сфері управління, а й у суспільстві загалом [19, с. 4].

На законодавчому рівні чіткого розмежування між термінами «контроль» і «нагляд» наразі не встановлено. Водночас у науковій літературі висловлювалися різні підходи: від позиції про відсутність потреби розрізняти ці поняття [42] до більш поширеної сучасної думки, згідно з якою контроль доцільно відмежовувати від нагляду, попри наявність у них спільних рис, ознак і властивостей.

Так, В. К. Колпаков зазначає, що сутність контролю полягає у перевірці та обліку виконання контрольованим об'єктом покладених на нього завдань і функцій. Завдяки контролю суб'єкт контролю може оцінити, наскільки ефективно та відповідно до законів і нормативних актів контрольований об'єкт реалізує свої повноваження. Натомість нагляд дослідник визначає як систематичне й цілеспрямоване спостереження спеціальними державними структурами за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, встановлених нормативними актами. Метою нагляду є забезпечення виконання законів і нормативів для підтримання порядку та законності у відповідних сферах діяльності [48, с. 666].

Із наведених визначень випливає, що контроль описується як «перевірка та облік», тоді як нагляд – як «спостереження». Водночас будь-яка перевірка й облік фактично передбачають спостереження за об'єктом, а відтак ці категорії частково перетинаються. Разом із цим із наведених підходів можна вивести умовну ознаку «часового режиму»: контроль має переважно наступний, періодичний характер (здійснюється у визначені моменти та охоплює певний попередній період), тоді як нагляд за змістом визначення може асоціюватися зі спостереженням у режимі поточної діяльності об'єкта.

Однак у практичному вимірі нагляд, як і контроль, не може здійснюватися безперервно. Водночас можливою прикладною відмінністю

може бути те, що результатом нагляду частіше є виявлення порушень, які виникають у період здійснення наглядових заходів, тоді як результатом контролю – виявлення порушень, допущених до моменту проведення контрольної перевірки. Разом із тим, з огляду на сутність обох функцій та їх спрямованість на забезпечення законності, підстави для принципового змістовного розмежування контролю і нагляду вбачається обмеженими.

З позиції В. Б. Авер'янова, ключове призначення державного контролю полягає у встановленні фактичних результатів діяльності відповідних суб'єктів, фіксації відхилень від визначених вимог і засад організації, а також у з'ясуванні причин виникнення таких відхилень. Водночас державний контроль має і конструктивну спрямованість – він покликаний ідентифікувати засоби усунення чинників, що перешкоджають належному функціонуванню системи в цілому. Науковець розкриває зміст державного контролю через поєднання спостереження та перевірки стану й динаміки розвитку суспільної системи та її складових у межах визначених орієнтирів. Особливий акцент робиться на превентивному й коригувальному потенціалі контрольної діяльності: її завданням є недопущення та виправлення помилок і неправомірних дій, здатних уповільнити або викривити розвиток відповідної системи. Нагляд при цьому автор трактує як різновид (форму) контролю. На його думку, нагляд реалізується державними органами щодо об'єктів, які не перебувають у відносинах організаційного підпорядкування з такими органами. У межах наглядової діяльності допускається застосування заходів адміністративного впливу, тоді як за підсумками контролю, залежно від характеру порушень, можливе також використання дисциплінарних заходів. Адміністративний нагляд, відповідно до цього підходу, зорієнтований на перевірку дотримання спеціальних норм і правил, тоді як «звичайний» контроль спрямовується на комплексну або аспектну оцінку діяльності підконтрольного об'єкта [1, с. 349-355].

Разом із тим у межах даного дослідження нагляд не розглядається виключно як різновид контролю, що відрізняється лише сферою

застосування. Вважаємо, що сама по собі «галузь» або «об'єктність» застосування не завжди утворює достатню ознаку для концептуального розмежування відповідних категорій. Натомість у доктрині пропонуються інші критерії, серед яких найбільш переконливими є ознаки організаційної підпорядкованості та специфіка юридичних наслідків (форм відповідальності), що можуть наставати за результатами контрольних або наглядових заходів. У цьому аспекті доцільно погодитися з тим, що контроль і нагляд можуть розрізнятися за характером владних взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом, а також за набором правових засобів реагування на виявлені порушення.

В. М. Гаращук, розглядаючи контроль як різновид організаційно-управлінських взаємовідносин, визначає його як комплекс заходів, що забезпечує спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта. До цілей контролю він відносить: отримання достовірної та об'єктивної інформації про стан справ; коригування поведінки об'єкта контролю та його посадових осіб; здійснення превентивних заходів із можливістю безпосереднього впливу на оперативну діяльність підконтрольної структури; надання допомоги у відновленні законності та дисципліни; встановлення причин і умов правопорушень; ініціювання притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [18, с. 206–207]. Натомість нагляд, на думку автора, відрізняється тим, що полягає у юридичній оцінці стану додержання законності та дисципліни, не передбачаючи прямого втручання в оперативну чи іншу діяльність юридичних осіб, посадових осіб або громадян; при цьому він розглядається як функція, притаманна прокуратурі [18].

Зазначений підхід загалом узгоджується зі змістовим наповненням відповідних категорій: у своєму етимологічному значенні «нагляд» асоціюється зі спостереженням і оцінюванням без безпосереднього втручання в діяльність об'єкта, тоді як «контроль» у практико-правовому вимірі передбачає можливість впливу на поведінку підконтрольного суб'єкта

з метою її коригування та забезпечення належного виконання встановлених приписів.

Водночас вважаємо, що контроль може здійснюватися не лише у відносинах організаційної підпорядкованості. Його реалізація можлива і щодо суб'єктів, які не перебувають у структурному підпорядкуванні контролюючому органу, за умови що відповідні контрольні повноваження або контрольна функція прямо визначені законом. Загалом підтримуємо підхід, за яким нагляд, виходячи з його смислової природи, не передбачає коригувального втручання: наслідком наглядової діяльності здебільшого є формування інформаційного масиву, придатного для подальшого використання в різних цілях (аналітичних, комунікаційних, ініціювання реагування компетентних органів тощо).

З огляду на зазначене, доцільно стверджувати, що контрольна функція державних органів у певному сенсі охоплює (інкорпорує) наглядову складову. Відтак логічним є використання категорії «державний контроль у сфері публічних закупівель» як узагальнювального поняття, під яким слід розуміти здійснення державою спостереження, перевірки та обліку процедур закупівель із потенційною можливістю впливу на них у межах і способами, визначені законом.

Натомість «нагляд» у вузькому (чистому) значенні доцільно пов'язувати з активністю громадськості, яка здійснює спостереження за проведенням закупівель, узагальнює й систематизує отриману інформацію та надалі використовує її шляхом оприлюднення на інформаційних ресурсах або ініціювання реагування – зокрема через звернення чи повідомлення до контролюючих та/або правоохоронних органів.

Узагальнюючи, доцільно відзначити, що залежно від періодичності та моменту здійснення контроль у сфері публічних закупівель пропонуємо класифікувати на такі види:

Попередній контроль – здійснюється до початку процедури закупівлі або до виконання її окремих стадій, етапів чи процесуальних дій. Його

функціональне призначення полягає у превенції незаконних дій, запобіганні неефективному використанню матеріальних і фінансових ресурсів як з боку постачальника, так і з боку замовника, а також у недопущенні прийняття останнім необґрунтованих управлінських рішень. У практичному вимірі попередній контроль переважно реалізується на етапах погодження та затвердження кошторисів і договірної документації, а також під час підписання розпорядчих та виконавчих документів, що супроводжують господарські операції. За своєю природою він має попереджувальний характер і зазвичай забезпечується внутрішніми структурними підрозділами (службами) замовника та/або постачальника.

Поточний контроль – має оперативний характер і здійснюється безпосередньо в процесі проведення процедури публічної закупівлі. Його завданням є своєчасне виявлення порушень або відхилень від встановлених вимог, а також їх негайне припинення або мінімізація негативних наслідків. Показовим прикладом поточного контролю виступає моніторинг закупівель, який здійснюється відповідно до вимог статті 7-1 Закону України «Про публічні закупівлі».

Наступний контроль – проводиться після завершення окремої стадії чи етапу закупівлі або після завершення процедури загалом, а також по закінченні визначеного звітного періоду. Його мета полягає у встановленні правомірності, правильності та економічної обґрунтованості здійснених дій, а також у виявленні фактів порушення законодавства та інших правопорушень. Запропонована класифікація буде використана надалі під час аналізу діяльності ключових суб'єктів контролю у сфері публічних закупівель в Україні.

Водночас у контексті приписів статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі» передбачено декілька видів контролю, зокрема за критерієм суб'єкта він поділяється на державний і громадський. З урахуванням висловлених вище положень вважаємо такий підхід дискусійним, оскільки діяльність громадськості у цій сфері за своїми ознаками та правовою

природою більшою мірою відповідає категорії нагляду, а не контролю в класичному адміністративно-правовому розумінні. У зв'язку з цим пропонуємо розмежовувати державний контроль та громадський нагляд.

Громадський нагляд (громадський контроль у широкому розумінні) реалізується через забезпечення вільного доступу до інформації про публічні закупівлі, яка підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель, що функціонує на базі ДП «Прозорро», що створює можливість для громадськості здійснювати аналіз і моніторинг оприлюднених даних, а також повідомляти про виявлені ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель – як через функціональні інструменти електронної системи, так і шляхом звернень у письмовій формі до уповноважених органів.

Державний контроль у сфері публічних закупівель реалізується через діяльність державних інституцій – органів державної влади, до компетенції яких віднесено здійснення контрольних повноважень. Залежно від характеру та обсягу таких повноважень державний контроль у зазначеній сфері доцільно диференціювати на загальний і спеціальний.

При цьому слід враховувати, що загальний контроль за здійсненням публічних закупівель потенційно може здійснюватися широким колом державних органів щодо організаційно підпорядкованих їм суб'єктів (зокрема, державних підприємств, установ та організацій). Так, наприклад, Міністерство юстиції України наділене повноваженнями з контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів у своїх територіальних органах та на підпорядкованих підприємствах (підпункт 4 пункту 5 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228) [110]. Фактично в межах реалізації таких повноважень Міністерство здійснює аудит підпорядкованих суб'єктів, у тому числі з точки зору дотримання ними вимог законності та доцільності під час розпорядження публічними фінансами, зокрема у процесі проведення закупівель.

За результатами відповідних перевірочних заходів Міністерство юстиції України як орган управління може формувати висновки та надавати рекомендації щодо усунення виявлених недоліків і порушень. Водночас важливо підкреслити, що такий контроль, як правило, не спрямований на вплив на перебіг конкретної закупівлі в режимі її здійснення; він має переважно ретроспективний характер і здійснюється за моделлю *post factum* (після вчинення відповідних дій).

У найбільш «класичному» прояві адміністративні процедури в досліджуваній сфері реалізуються через процедури спеціального контролю, які, відповідно до частини 4 статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі», здійснюються Рахунковою палатою, Антимонопольним комітетом України, а також центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, – Державною аудиторською службою України.

Одним із ключових суб'єктів реалізації адміністративних процедур контролю у сфері публічних закупівель є Рахункова палата, засади правового статусу якої закріплено в Законі України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII [127]. Нормативні основи здійснення Рахунковою палатою контрольних повноважень щодо публічних закупівель визначено, зокрема, статтею 13 зазначеного Закону. Зміст цієї норми зводиться до того, що Рахункова палата уповноважена здійснювати дослідження та оцінювання системи правових, організаційних і фінансових засад державного замовлення, а також аналізувати ефективність його формування й виконання. Відповідний аудит охоплює усі стадії закупівельного процесу і передбачає перевірку та аналітичну оцінку законності й результативності здійснення закупівель, дотримання встановлених процедур, а також своєчасності отримання товарів і послуг або виконання робіт. Додатково Рахункова палата здійснює оцінювання рівня прозорості закупівель та додержання принципів, на яких базується система публічних закупівель.

Водночас зазначене законодавче регулювання має переважно рамковий (описовий) характер, оскільки окреслює загальне коло повноважень Рахункової палати без детального процедурного розкриття механізмів їх реалізації. На наш погляд, такий підхід є обґрунтованим з позицій забезпечення публічного інтересу, оскільки створює необхідний простір для ефективного здійснення зовнішнього контролю та адаптації контрольних заходів до конкретних ризиків у сфері витрачання публічних коштів.

Слід підкреслити, що контроль публічних закупівель Рахункова палата здійснює шляхом проведення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Водночас процедурні аспекти та послідовність здійснення відповідних аудиторських заходів деталізуються у Регламенті Рахункової палати, затвердженому рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7 [130].

Проблемний аспект процедур здійснення державного аудиту Рахунковою палатою у контексті цього дослідження полягає в тому, що відповідні контрольні заходи реалізуються поза межами електронної системи «Прозорро». Слід наголосити, що об'єктом аудиту Рахункової палати виступають не окремі (конкретні) закупівельні процедури чи тендери, а діяльність замовника як суб'єкта в цілому. Тобто предметом зовнішнього аудиту є безпосередньо державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, у тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські та інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України, інші фінансові установи тощо (пункт 4.1 Регламенту Рахункової палати). За таких умов діяльність Рахункової палати у «класичному» розумінні не є доцільним аналізувати крізь призму адміністративних процедур контролю та нагляду саме у сфері публічних закупівель, оскільки цей орган не здійснює цільового, процедурно-орієнтованого дослідження конкретних закупівель, а проводить зовнішній аудит діяльності замовника як учасника бюджетного процесу.

У межах даного підрозділу більш детально будуть проаналізовані адміністративні процедури контролю, що реалізуються Державною аудиторською службою України, як найбільш репрезентативні для досліджуваної проблематики. На відміну від Рахункової палати, Державна аудиторська служба України в межах сфери публічних закупівель володіє ширшим набором інструментів, зорієнтованих саме на контроль окремих процедур закупівель (конкретних тендерів) та їх відповідність вимогам законодавства.

Загальні правові засади здійснення державного фінансового контролю у сфері закупівель закріплено в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII [123]. Реалізацію відповідної функції на сучасному етапі покладено на Державну аудиторську службу України, яка здійснює діяльність на підставі Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43 [109].

Відповідно до частини 1 статті 5 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель реалізується шляхом моніторингу закупівель, перевірок закупівель, а також у межах державного фінансового аудиту й інспектування. Водночас загальні засади здійснення моніторингу закупівель унормовано статтею 8 Закону України «Про публічні закупівлі».

Процедура моніторингу закупівлі є поетапною. Її початковою стадією виступає прийняття рішення про початок моніторингу. Моніторинг може здійснюватися впродовж проведення процедури закупівлі, під час укладення договору про закупівлю, а також у період дії такого договору. Отже, передумовою ініціювання моніторингу є фактичний старт закупівельної процедури.

Разом із тим моніторинг не має суцільного характеру та не застосовується до кожної закупівлі автоматично: він проводиться щодо тих процедур, стосовно яких наявні визначені законом підстави (сигнали ризику або інформація про можливі порушення). Перелік таких підстав встановлено частиною 2 статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі». До них, зокрема, належать:

надходження даних автоматичних індикаторів ризиків;

отримання інформації від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування про наявність ознак порушення(порушень) у сфері закупівель;

виявлення відповідних відомостей у засобах масової інформації;

самостійне встановлення уповноваженим органом ознак порушення(порушень) на підставі відомостей, оприлюднених в електронній системі закупівель;

надходження інформації від громадських об'єднань про ознаки порушень, виявлені за результатами громадського контролю (відповідно до статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі»).

За результатами оцінки наявних підстав Державна аудиторська служба України або її міжрегіональний територіальний орган ухвалює рішення про початок моніторингу конкретної процедури. Таке рішення підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель у строк до двох робочих днів з дня його прийняття. Важливо підкреслити, що саме по собі оприлюднення повідомлення про початок моніторингу не зупиняє перебіг закупівельної процедури.

Окремо законодавець визначає співвідношення моніторингу з процедурою адміністративного оскарження. Моніторинг не проводиться у випадку, якщо орган оскарження прийняв до розгляду скаргу щодо тих самих порушень, обставин або підстав, які вже є або були предметом розгляду органу оскарження – незалежно від того, яке рішення в підсумку буде ухвалено. Якщо ж оскарження розпочато під час здійснення моніторингу, то

на період розгляду скарги процедура моніторингу призупиняється і поновлюється після оприлюднення рішення органу оскарження.

Другий етап процедури моніторингу – безпосереднє проведення моніторингу – триває 15 днів із моменту оприлюднення в електронній системі закупівель повідомлення про прийняття рішення щодо його початку. Протягом цього строку уповноважені посадові особи органу державного фінансового контролю наділяються правом через електронну систему закупівель витребувати у замовника пояснення, а також відповідну інформацію й документи, що стосуються прийнятих рішень та/або вчинених дій чи бездіяльності, які становлять предмет перевірки у межах моніторингу. Усі запити, сформовані через систему, підлягають автоматичному оприлюдненню, що забезпечує прозорість відповідної контрольної процедури.

Замовник, зі свого боку, зобов'язаний у триденний строк (три робочі дні) з дня оприлюднення запиту надати запитувані пояснення (інформацію, документи) через ту саму електронну систему. Водночас процесуальні можливості замовника не вичерпуються реагуванням на запити: він має право з власної ініціативи подавати додаткові пояснення та документи, якщо вважає це необхідним для належного з'ясування обставин.

За завершенням моніторингу посадова особа органу державного фінансового контролю складає та підписує висновок про результати моніторингу. Такий висновок підлягає затвердженню керівником відповідного органу або його заступником та оприлюднюється в електронній системі закупівель протягом трьох робочих днів із дня його складання.

Якщо за результатами моніторингу не виявлено порушень законодавства у сфері публічних закупівель, у висновку фіксується їх відсутність, і на цьому процедура моніторингу вважається завершеною. Аналогічно моніторинг завершується і в ситуації, коли порушення встановлено, однак закупівлю відмінено або її визнано такою, що не

відбулася: у такому разі висновок містить опис виявлених порушень, але без покладення обов'язку щодо їх усунення.

У випадках, коли встановлені порушення можуть бути усунені в межах повноважень органу державного фінансового контролю, у висновку може бути сформульовано зобов'язання (вимогу) щодо усунення порушення. Якщо ж реагування на відповідні порушення виходить за межі компетенції органу державного фінансового контролю, останній вправі поінформувати компетентний державний орган шляхом направлення письмового повідомлення про виявлені порушення для вирішення питання про належні заходи реагування [136]

З дня оприлюднення висновку розпочинається етап його виконання [89]

Законодавство надає замовнику право одноразово звернутися до органу державного фінансового контролю, який видав висновок, із запитом щодо його роз'яснення. Виконання вимог (приписів), сформульованих у висновку, здійснюється протягом п'яти робочих днів, про що замовник зобов'язаний поінформувати шляхом оприлюднення відповідних відомостей в електронній системі закупівель [168] У межах цього ж строку замовник може вмотивовано відмовитися від виконання приписів або повідомити орган державного фінансового контролю про об'єктивні причини неможливості їх виконання. Невиконання висновку тягне за собою настання адміністративної відповідальності. Водночас такий висновок може бути оскаржений у судовому порядку протягом десяти робочих днів з моменту його оприлюднення, а на період судового оскарження обов'язок щодо його виконання призупиняється.

Таким чином, адміністративна процедура моніторингу закупівлі має структурований багатостадійний характер і охоплює:

- стадію прийняття рішення про початок моніторингу;
- стадію безпосереднього здійснення моніторингу;

факультативну стадію – виконання висновку за результатами моніторингу.

Наступною адміністративною процедурою, що реалізується Державною аудиторською службою України та її міжрегіональними територіальними органами, є процедура перевірки закупівель. Однією з підстав для ініціювання такої процедури є невиконання замовником висновку, прийнятого за результатами моніторингу закупівлі. У теорії адміністративного права подібні провадження традиційно розглядаються як втручальні (інспекційні) процедури.

Як зазначає Ю. Я. Самагальська, інспекційні провадження являють собою сукупність послідовних процедурних дій і рішень, що здійснюються адміністративним органом з метою перевірки діяльності відповідної особи та завершуються прийняттям і виконанням адміністративного акта [137]. Характерною ознакою таких проваджень є їх втручальний характер, що виявляється у ініціюванні процедури з боку контролюючого органу. Водночас законодавство допускає можливість початку інспекційного провадження і на підставі звернення суб'єкта, наділеного відповідним правом.

Процедурні аспекти здійснення перевірок закупівель Державною аудиторською службою України та її міжрегіональними територіальними органами врегульовані Порядком проведення перевірок закупівель, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 631 «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» [112]. Перелік підстав для проведення таких перевірок визначено пунктом 4 зазначеного Порядку.

На стадії проведення перевірки посадові особи органу державного фінансового контролю здійснюють документальну та/або фактичну перевірку відповідно до затвердженої програми перевірки закупівель. Документальна

складова охоплює опрацювання та оцінювання відомостей щодо здійснення закупівельних процедур, зокрема інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також даних, що містяться в державних реєстрах і базах даних, доступ до яких має орган державного фінансового контролю в межах своєї компетенції. Аналіз відповідної інформації може проводитися як за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю, так і безпосередньо за місцезнаходженням замовника.

Фактична перевірка, своєю чергою, здійснюється шляхом проведення інвентаризації, обстеження та контрольних обмірів, які стосуються закуплених (отриманих) замовником товарно-матеріальних цінностей, виконаних робіт або наданих послуг, а також шляхом вчинення інших дій, що відповідають повноваженням органу державного фінансового контролю. Для забезпечення можливості реалізації таких заходів замовник зобов'язаний надати доступ до складських приміщень, сховищ, виробничих та інших об'єктів, у межах яких зберігаються або використовуються відповідні ресурси.

З метою забезпечення належної якості перевірочних дій, зокрема під час проведення контрольних обмірів, аналізів матеріалів та інших спеціальних перевірок, допускається залучення на договірних засадах кваліфікованих фахівців відповідних органів виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій. Водночас посадові особи органу державного фінансового контролю вправі вимагати від керівника замовника або його заступника створення необхідних організаційних умов для проведення фактичної перевірки, у тому числі забезпечення участі матеріально відповідальних осіб замовника, а також представників суб'єкта господарювання – виконавця робіт – під час встановлення фактичних обсягів виконаних робіт.

У разі встановлення під час перевірки фактів порушення законодавства у сфері публічних закупівель посадові особи органу державного фінансового контролю наділяються правом негайно

рекомендувати керівникові замовника вжити оперативних заходів, спрямованих на усунення виявлених порушень, а також на запобігання їх повторенню у подальшій діяльності. Узагальнені результати перевірки закупівель фіксуються в акті перевірки, який виступає основним процесуальним документом, що відображає перебіг і наслідки контрольного заходу.

Відповідно до вимог пункту 38 Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою України та її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550, акт перевірки складається у трьох примірниках: перший примірник залишається в органі державного фінансового контролю; другий передається об'єкту контролю; третій – надсилається до правоохоронних органів у разі виявлення порушень законодавства про публічні закупівлі, які містять ознаки адміністративних проступків або кримінальних правопорушень [111].

Акт перевірки закупівель підписується керівником об'єкта контролю, головою тендерного комітету (або уповноваженою особою), головним бухгалтером, а у разі їх відсутності – іншими посадовими особами, які виконують відповідні функції, а також посадовою особою органу державного фінансового контролю. Законодавство передбачає можливість оскарження акта перевірки замовником закупівлі у встановленому порядку.

З метою реалізації інституту адміністративної відповідальності за порушення у сфері публічних закупівель Державна аудиторська служба України та Рахункова палата України під час складання протоколів про адміністративні правопорушення зобов'язані дотримуватися строків притягнення до адміністративної відповідальності, визначених частиною третьою статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, адміністративне стягнення за правопорушення, передбачене статтею 164-14 КУпАП, може бути накладене протягом трьох місяців з дня

виявлення правопорушення, але не пізніше ніж через два роки з дня його вчинення.

У випадку, коли кримінальне провадження щодо відповідних дій було закрито, проте в них вбачаються ознаки адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути застосоване не пізніше ніж через один місяць з дня ухвалення рішення про закриття кримінального провадження [45].

У статті 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення закріплено перелік підстав, за наявності яких провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочате, а розпочате провадження підлягає закриттю [50]. До таких підстав, зокрема, належать: вплив на момент розгляду справи строків притягнення до адміністративної відповідальності, визначених статтею 38 КУпАП, а також відсутність події або складу адміністративного правопорушення. Отже, недотримання встановлених статтею 38 строків або недоведеність наявності елементів складу правопорушення зумовлює ухвалення судами рішень про закриття провадження. З цього випливає, що сам факт виявлення порушення не гарантує притягнення винної особи до відповідальності; необхідними є також належна якість та своєчасність формування матеріалів справи контролюючими органами.

Узагальнюючи, процедура перевірки закупівель охоплює кілька взаємопов'язаних стадій. По-перше, підготовчий етап, який починається з моменту надходження інформації про потребу проведення перевірки та завершується фактичним стартом перевірочних заходів (що, за наявності відповідного облікового документа, фіксується у журналі реєстрації перевірок, який ведеться замовником). По-друге, етап безпосереднього здійснення перевірки, результатом якого є складання акта перевірки як основного процесуального документа, що відображає встановлені обставини та висновки контролюючого органу.

Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері публічних закупівель становить один із різновидів юридичної відповідальності та виступає специфічною формою державного реагування, що реалізується через уповноважені органи у відповідь на вчинення адміністративних проступків. Її зміст полягає у застосуванні до правопорушників заходів державного примусу у формі адміністративних стягнень. Такі стягнення тягнуть для винних осіб несприятливі наслідки, передусім майнового характеру, та визначаються приписами КУпАП і спеціальними нормами законодавства, що регламентують відповідальність у сфері публічних закупівель.

2.5 Актуальні виклики функціонування системи публічних закупівель України в умовах воєнного стану

До 14 квітня 2022 року умови Постанови Кабінету Міністрів України №169 від 28 лютого 2022 року [30] не передбачали можливості її застосування при укладенні договорів вартістю до 50 000,00 гривень. Після 14 квітня 2022 року Постановою Кабінету Міністрів України №169 було визначено наступне [30]: «Замовник може здійснювати публічні закупівлі, вартість яких не перевищує 50 тис. гривень, з використанням електронної системи закупівель, у тому числі з використанням електронних каталогів. У разі здійснення закупівель, вартість яких не перевищує 50 тис. гривень, без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково дотримується принципів здійснення публічних закупівель, не вносить інформацію про такі закупівлі до річного плану та не оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель».

Таким чином, протягом 90 днів з дня припинення або скасування правового режиму воєнного стану в Україні необхідно буде оприлюднити

лише ті звіти про договори про закупівлю (укладені відповідно до умов Постанови Кабінету Міністрів України №169 від 28 лютого 2022 року), по яких даною постановою було передбачено вимогу щодо оприлюднення звітів, тобто вартістю понад 50 000,00 гривень.

Міністерство економіки України у своєму аналізі зазначає, що у період з 24 лютого 2022 року по 01 вересня 2022 року з використанням електронної системи закупівель проведено 79 336 конкурентних закупівель, що складає лише 26 % від кількості конкурентних закупівель, проведених протягом відповідного періоду 2021 року (304 938 конкурентних закупівель). При цьому середній показник конкуренції за зазначений період в 2021 році складає 2,04 учасника, в той час як у 2022 році – 1,96 [8, с. 2].

Водночас Міністерство економіки України зазначає, що сформована ситуація у сфері публічних закупівель зумовлена сукупністю об'єктивних чинників [20]. По-перше, істотно змінилися потреби замовників, що є наслідком запровадження правового режиму воєнного стану та необхідності ліквідації наслідків активних бойових дій на відповідних територіях. По-друге, відбувся перерозподіл фінансових ресурсів державного й місцевих бюджетів із концентрацією видатків на пріоритетних напрямках забезпечення обороноздатності та відновлення. По-третє, специфічними є умови провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання у період війни, зокрема постійна загроза знищення критичної інфраструктури, динамічні зміни логістичних ланцюгів, дефіцит сировинних ресурсів і нестача трудових кадрів, зумовлена масштабними міграційними процесами та мобілізацією. Крім того, значна частина суб'єктів господарювання була змушена припинити або тимчасово зупинити свою діяльність, а окремі підприємства – релокувати бізнес на безпечніші території чи кардинально змінити профіль господарювання [8].

За час воєнного стану було ухвалено ряд законодавчих актів у сфері публічних закупівель, зокрема: Закон України «Про внесення змін до пункту 3 розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про

публічні закупівлі" та деяких законів України щодо закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, та із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі», де встановлено, що «строк дії реєстраційних посвідчень на лікарські засоби, які закуповуються особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, а також реєстраційних посвідчень на лікарські засоби, які підлягають закупівлі за результатами закупівельної процедури, проведеної спеціалізованою організацією, яка здійснює закупівлі, на виконання угоди щодо закупівлі між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та відповідною спеціалізованою організацією, яка здійснює закупівлі, що діяли до 31 березня 2022 року, продовжується до 1 квітня 2023 року виключно для виконання програм та здійснення централізованих заходів з охорони здоров'я із внесенням відповідної інформації до Державного реєстру лікарських засобів України шляхом видачі відповідних реєстраційних посвідчень; а також лікарський засіб, зареєстрований згідно з частинами [п'ятою](#) та [шостою](#) статті 9, [частиною п'ятою](#) статті 9¹ Закону України «Про лікарські засоби» [121], може знаходитися в обігу на території України виключно з метою безоплатного постачання структурним підрозділам з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій або суб'єктам господарювання, які мають ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, за результатами закупівель за кошти державного бюджету для виконання програм та здійснення централізованих заходів з охорони здоров'я» [103]; Закон України «Про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо уточнення окремих положень» [104], де встановлено, що послуги, необхідні для здійснення управління державним боргом та гарантованим державою боргом, залучення запозичень під державні гарантії, обслуговування і погашення запозичень,

залучених під державні гарантії, вчинення правочинів з борговими зобов'язаннями, що виникли за запозиченнями, залученими під державні гарантії, а також розміщення державних деривативів, здійснення виплат за державними деривативами та/або вчинення правочинів з державними деривативами»; Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» від 16 серпня 2022 року № 2526-ІХ, де встановлено, що на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених цим Законом, визначаються Кабінетом Міністрів України із забезпеченням захищеності таких замовників від воєнних загроз» [100].

Історія розробки та ухвалення Закону України «Про внесення змін до пункту 3 розділу Х “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких законів України щодо закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них...» безпосередньо пов'язана з еволюцією системи публічних закупівель у сфері охорони здоров'я та пошуком ефективних механізмів забезпечення населення життєво необхідними препаратами [14].

Передумови ухвалення Закону України від 21 квітня 2022 року № 2229-ІХ сформувалися ще у середині 2010-х років, коли практика державних закупівель лікарських засобів виявила системні проблеми: низьку ефективність процедур, затримки постачання, високі корупційні ризики та нераціональне використання бюджетних коштів. Реакцією на ці виклики стало запровадження механізму централізованих закупівель із залученням спеціалізованих міжнародних організацій, які мали необхідний досвід, репутацію та інституційну спроможність забезпечувати прозорі й конкурентні закупівлі медикаментів [103].

Перші кроки у цьому напрямі були здійснені шляхом тимчасових законодавчих рішень, що передбачали можливість передання функцій закупівель лікарських засобів уповноваженій особі та міжнародним спеціалізованим організаціям. Однак такі механізми мали обмежений строк дії та були закріплені переважно у перехідних положеннях законодавства, що зумовлювало необхідність їх подальшої інституціоналізації й нормативного уточнення [17].

Саме в цьому контексті було розроблено відповідний законопроект, метою якого стало удосконалення правового регулювання закупівель у сфері охорони здоров'я, закріплення ролі уповноваженої особи (централізованої закупівельної організації) та створення стабільної правової основи для залучення спеціалізованих організацій до закупівель лікарських засобів, медичних виробів і допоміжних засобів до них. У процесі підготовки законопроекту враховувалися результати попереднього правозастосування, рекомендації міжнародних партнерів, позиції Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економіки України, а також висновки експертного та громадського середовища.

Обговорення законопроекту у Верховній Раді України супроводжувалося дискусіями щодо співвідношення централізації та децентралізації закупівель, меж делегування повноважень спеціалізованим організаціям, а також необхідності забезпечення належного парламентського й фінансового контролю. Водночас домінуючою стала позиція про доцільність збереження і розвитку такого механізму як інструмента підвищення ефективності, економії бюджетних коштів та зниження корупційних ризиків у сфері охорони здоров'я [14]

Ухвалення Закону стало логічним етапом трансформації моделі публічних закупівель медичної продукції в Україні. Він закріпив напрацьовану практику на рівні закону, усунув правову невизначеність щодо статусу уповноваженої особи та спеціалізованих організацій і створив нормативні передумови для більш стабільного та прогнозованого

забезпечення системи охорони здоров'я необхідними лікарськими засобами та медичними виробами. У ширшому контексті цей Закон відображає поступовий перехід від фрагментарних і тимчасових рішень до інституційно оформленої моделі публічних закупівель, орієнтованої на ефективність, прозорість і захист публічного інтересу.

На початку 2022 року, ще до повномасштабного вторгнення російської федерації, проблематика у сфері централізованих медичних закупівель полягала в інституційній неготовності державного підприємства «Медичні закупівлі України» [28] повною мірою й автономно виконувати функції національного стратегічного закупівельника. Одночасно правовий режим акредитації спеціалізованих організацій, передбачений Законом України «Про публічні закупівлі», був обмежений у часі та діяв лише до 30 квітня 2022 року. Сукупність об'єктивних чинників, які згодом додатково загострилися внаслідок запровадження воєнного стану, зумовила необхідність продовження строку акредитації таких організацій і паралельного залучення їх Міністерством охорони здоров'я України до здійснення закупівель лікарських засобів і медичних виробів за кошти державного бюджету.

Зазначена логіка була реалізована у законопроекті № 6416 від 10.12.2021[14], яким запропоновано внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» шляхом продовження дії пункту 19 частини п'ятої статті 3 цього Закону ще на один рік – до 01 квітня 2023 року. При цьому передбачалося посилення елементів прозорості: за підсумками закупівель, здійснених спеціалізованими організаціями, Міністерство охорони здоров'я України повинно оприлюднювати в електронній системі закупівель звіт із визначеним обсягом відомостей, а порядок його подання та оприлюднення мав бути встановлений Міністерством економіки України. Водночас зберігалася раніше застосовувана модель організації таких закупівель: їх здійснення спеціалізованими організаціями мало відбуватися за правилами та процедурами, визначеними внутрішніми регламентами відповідних

організацій, із дотриманням затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку, визначених переліків товарів і послуг та переліку уповноважених спеціалізованих організацій.

Законопроект № 2386-ІХ від 09.07.2022 було підготовлено з урахуванням об'єктивної потреби в забезпеченні підвищеної оперативності та управлінської мобільності у період дії воєнного стану, коли прийняття рішень у сфері публічних фінансів і суміжних закупівельних процесів набуває критичного значення. Насамперед йшлося про правовідносини, пов'язані з управлінням державним боргом і гарантованим державою боргом, укладенням правочинів щодо боргових зобов'язань, забезпечених державними гарантіями, а також здійсненням операцій із державними деривативами.

За своєю правовою сутністю зазначений законодавчий акт був спрямований на розширення кола винятків із сфери застосування Закону України «Про публічні закупівлі». Зокрема, до переліку виключень було віднесено послуги, необхідні для: здійснення управління державним боргом та гарантованим державою боргом; залучення запозичень під державні гарантії, їх обслуговування та погашення; вчинення правочинів із борговими зобов'язаннями, що виникли за запозиченнями, залученими під державні гарантії; розміщення державних деривативів, здійснення виплат за ними та/або укладення правочинів з державними деривативами.

Законопроект № 2526-ІХ від 16.08.2022 було підготовлено у безпосередньому зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації проти України. Відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» з 05 год. 30 хв. 24 лютого 2022 року на всій території держави запроваджено правовий режим воєнного стану, що об'єктивно зумовило потребу у вжитті невідкладних заходів для забезпечення оперативного та безперервного здійснення оборонних і публічних закупівель [83]. Такі заходи були необхідні для належного задоволення потреб оборони, функціонування

критичних сфер та виконання основних завдань держави в умовах широкомасштабної війни.

Концептуальна новизна відповідних змін для системи публічних закупівель України полягала у відмові від моделі, за якою особливості здійснення окремих закупівель для гарантованого забезпечення оборонних потреб мали встановлюватися виключно окремим законом. Натомість було запроваджено механізм делегування: на період дії воєнного стану повноваження щодо визначення спеціальних правил закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, охоплених Законом України «Про публічні закупівлі», покладено на Кабінет Міністрів України. Такий підхід істотно посилив адаптивність правового регулювання та забезпечив можливість оперативного нормативного реагування на динамічні виклики воєнного часу.

Послідовно реалізуючи зазначену модель, законодавець доповнив Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про публічні закупівлі» новими приписами. Зокрема, пункт 3-7 закріпив, що протягом строку дії правового режиму воєнного стану та 90 днів після його припинення або скасування особливості здійснення закупівель визначаються Кабінетом Міністрів України з урахуванням потреби забезпечення захищеності замовників від воєнних загроз. Пункт 3-8 установив обов'язок замовника у випадку закупівлі без використання електронної системи, якщо її вартість дорівнює або перевищує 50 тис. грн, оприлюднювати в електронній системі закупівель звіт про договір не пізніше десяти робочих днів з моменту його укладення. Водночас для мінімізації безпекових ризиків передбачено можливість не розкривати відомості про місцезнаходження замовника та/або постачальника, а також про місце поставки товарів, виконання робіт чи надання послуг, якщо публікація такої інформації потенційно створює загрози для безпеки відповідних суб'єктів.

У сукупності вказані новели засвідчили переорієнтацію на більш гнучку й адаптивну модель правового регулювання публічних закупівель, спроможну оперативно відповідати на виклики воєнного часу за умови

збереження базових інструментів прозорості та підконтрольності використання публічних фінансів. У руслі такого підходу відповідні коригування торкнулися й Закону України «Про оборонні закупівлі»: із нього було вилучено положення, які передбачали можливість застосування, як винятку на період воєнного стану, спрощеного відбору без використання електронної системи закупівель як одного з різновидів процедур, допустимих у сфері оборонних закупівель [122].

Водночас доцільно підкреслити, що повне «виведення» регулювання публічних і оборонних закупівель за межі законодавчої рамки Закону України «Про публічні закупівлі» та Закону України «Про оборонні закупівлі» потенційно породжує істотні ризики для держави. По-перше, дерегуляція цієї сфери на рівні підзаконних актів може вступати у суперечність із пунктом 8 частини першої статті 92 Конституції України, який відносить визначення засад конкуренції до предмета законодавчого регулювання, тоді як у разі надмірної делегації Кабінет Міністрів України фактично отримує можливість самостійно встановлювати правила конкуренції у закупівельній сфері, що за своєю природою має визначатися саме законами.

По-друге, законодавче рішення, втілене у законопроекті № 2526-IX від 16.08.2022[100], не містить чітко окреслених меж і запобіжників щодо здійснення Кабінетом Міністрів України відповідних повноважень. Така конструкція викликає сумніви з позицій конституційних вимог статей 6 та 19 Конституції України, які закріплюють принцип поділу влади, а також припис про здійснення повноважень органами державної влади виключно в межах, визначених Конституцією України і Законами України. Додатково стаття 19 Конституції України встановлює обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України і Законами України.

Отже, у запропонованій моделі залишається відкритим питання щодо ризику формування фактично необмеженої адміністративної дискреції Кабінету Міністрів України у сфері публічних та оборонних закупівель, що може послабити рівень правової визначеності, знизити можливості демократичного контролю та створити додаткові корупціогенні чинники в умовах підвищеної потреби у прозорості й підзвітності державних видатків.

У Рішенні Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016 наголошено, що наділення органів публічної влади дискреційними повноваженнями є допустимим [133]. Водночас такий інструмент має бути сконструйований у спосіб, який гарантує захист прав і свобод людини від неправомірного втручання з боку держави, а також забезпечує можливість для особи передбачати поведінку відповідних органів влади (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення). У цьому контексті законодавство повинно чітко визначати як обсяг дискреційних повноважень, так і порядок їх реалізації, що є необхідною умовою ефективного захисту осіб від свавільних або недобросовісних дій публічної адміністрації. Аналогічні підходи відображені й у Доповіді «Верховенство права», схваленій Європейською Комісією «За демократію через право», де підкреслюється значення правової визначеності та передбачуваності дискреції (п. 45).

У цьому зв'язку слід звернути увагу на те, що ухвалення законопроекту України № 2526-IX від 16.08.2022 року потенційно створює ризики підриву базових принципів конкуренції у сфері публічних закупівель України. Проведений у межах даного дослідження аналіз, зокрема історії становлення та розвитку системи публічних закупівель, дає підстави стверджувати, що відступ від конкурентних засад у державних закупівлях істотно підвищує ймовірність придбання товарів, робіт і послуг за економічно необґрунтованими, штучно завищеними цінами. З урахуванням того, що Україна перебуває в умовах повномасштабної війни та гострого дефіциту бюджетних ресурсів, проблема ефективності й раціональності використання

державних коштів у сфері публічних закупівель набуває особливої актуальності.

На виконання положень, запроваджених Законом (законопроект) № 2526-IX від 16 серпня 2022 року, Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 12 жовтня 2022 року № 1178 «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» [108]. Цей підзаконний нормативний акт конкретизував тимчасову модель функціонування системи публічних закупівель у воєнний період, поєднавши інструменти прискорення процедур із базовими гарантіями прозорості та підконтрольності використання публічних коштів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року № 1178 передбачено, що закупівлі з очікуваною вартістю від 100 тис. грн, для поточного ремонту – від 200 тис. грн, а для робіт – від 1,5 млн грн і більше здійснюються із застосуванням конкурентних процедур, зокрема шляхом проведення відкритих торгів або з використанням електронного каталогу. У разі обрання електронного каталогу замовник здійснює відбір постачальника шляхом запиту цінових пропозицій у потенційних учасників. Водночас нормативний акт надає замовникам право укладати прямі договори без проведення аукціону у виняткових випадках, коли оприлюднення інформації про закупівлю може створювати загрози національній чи громадській безпеці, правопорядку або безпеці об’єктів критичної інфраструктури, а також за наявності об’єктивної неможливості дотримання строків конкурентних процедур у зв’язку з виконанням завдань мобілізації, цивільного захисту, забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, будівництва чи ремонту захисних споруд або підготовки до опалювального сезону.

Постанова також закріпила можливість відступу від загальних вимог законодавства у сфері публічних закупівель за наявності нагальної потреби, зумовленої об'єктивними обставинами, які унеможливають дотримання встановлених строків проведення процедур із використанням відкритих торгів або електронного каталогу. Окремий акцент було зроблено на впровадженні санкційно-обмежувальних механізмів: нормативним актом встановлено заборону на здійснення закупівель товарів походженням з Російської Федерації та Республіки Білорусь, а також на укладення договорів із суб'єктами господарювання, пов'язаними з цими державами, зокрема з юридичними та фізичними особами, а також із тими суб'єктами, кінцевими бенефіціарними власниками яких є резиденти Російської Федерації або Республіки Білорусь. Виняток із цієї заборони стосується лише випадків, пов'язаних із ремонтом та обслуговуванням товарів, придбаних до набрання чинності відповідною постановою.

Водночас з міркувань безпеки було передбачено відтермінування оприлюднення звітів і договорів про закупівлю, укладених без використання електронної системи закупівель відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 169 від 28 лютого 2022 року [30], а також усіх додатків і змін до них. Такі документи підлягають оприлюдненню протягом 90 днів з дня припинення або скасування правового режиму воєнного стану, якщо вони не були оприлюднені раніше. Разом із тим у випадках здійснення закупівель шляхом відкритих торгів або з використанням електронного каталогу замовники зобов'язані забезпечити своєчасне оприлюднення договорів про закупівлю з усіма додатками та звітів про результати проведення відповідних процедур.

Крім того, постанова врегулювала особливості здійснення закупівель за рахунок коштів кредитів, позик і грантів, що надаються міжнародними фінансовими організаціями, передбачивши можливість застосування правил і процедур таких організацій із одночасним урахуванням особливостей національного закупівельного режиму за умови дотримання додаткових

вимог, погоджених відповідними донорами. У підсумку Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178 стала ключовим підзаконним механізмом реалізації делегованих уряду повноважень у сфері публічних закупівель на період дії воєнного стану, зафіксувавши компроміс між потребою оперативного забезпечення державних і суспільних потреб та необхідністю збереження мінімальних стандартів прозорості, підзвітності й безпекової обґрунтованості [108].

Варто звернути увагу, що постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2023 № 471 внесено останні зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178, якою затверджено Особливості 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. Ключовою метою прийняття даних змін є повернення класичних відкритих торгів «трираундових аукціонів» з урахуванням, звичайно, особливостей воєнного стану в Україні.

Починаючи з 12 травня 2023 року Постановою Кабінету Міністрів України № 471 повернено класичний аукціон (не менше двох тендерних пропозицій) – проводиться електронний аукціон відповідно до ст. 30 Закону України «Про публічні закупівлі» [102]. Відтак дата і час розкриття тендерних пропозицій, проведення електронного аукціону самостійно генеруються електронною системою закупівель безпосередньо в день оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів в електронній системі закупівель.

У випадку подання лише однієї тендерної пропозиції електронна система закупівель після спливу встановленого строку її подання автоматично здійснює розкриття відомостей, що містяться у такій пропозиції, за винятком інформації, віднесеної учасником до конфіденційної. За цієї ситуації електронний аукціон та, відповідно, порівняльна оцінка пропозицій не проводяться, а подана пропозиція визначається системою як найбільш

економічно вигідна. Протокол розкриття тендерних пропозицій формується й оприлюднюється відповідно до приписів частин третьої та четвертої статті 28 Закону України «Про публічні закупівлі».

Якщо замовником передбачено додаткові критерії оцінювання, відмінні від ціни, які конкретизуються у методиці оцінки, то після завершення строку подання тендерних пропозицій, визначеного в оголошенні про проведення відкритих торгів, електронна система автоматично обробляє показники за такими критеріями та обчислює приведену ціну, після чого розкриває інформацію щодо результатів відповідного розрахунку [166]. У разі застосування поряд із ціною інших критеріїв оцінки тендерна документація має містити їх вартісний еквівалент або питому вагу у загальній оцінці тендерних пропозицій, причому частка цінового критерію за законом не може бути меншою ніж 70 відсотків.

В умовах воєнного стану, за наявності належно вмотивованого рішення замовника, допускається проведення відкритих торгів без застосування електронного аукціону. У такому разі оголошення про проведення торгів складається замовником і повинно включати інформацію, передбачену частиною другою статті 21 Закону України «Про публічні закупівлі», а також окремі відомості про здійснення процедури без електронного аукціону та обґрунтування відповідного рішення.

Учасник процедури закупівлі, тендерна пропозиція якого визначена найбільш економічно вигідною, але водночас має ознаки аномально низької, зобов'язаний у встановлений строк надати замовникові належне обґрунтування запропонованої ціни. Аномально низькою вважається пропозиція, ціна або приведена ціна якої є меншою ніж на 40 відсотків від середньоарифметичного значення цін (приведених цін) інших тендерних пропозицій або меншою ніж на 30 відсотків від наступної за рівнем ціни (приведеної ціни) пропозиції. У такому випадку учасник протягом одного робочого дня з моменту визначення його пропозиції найбільш економічно вигідною повинен подати обґрунтування рівня цін або вартості відповідних

товарів, робіт чи послуг [60]. Законодавство не встановлює жорстких вимог до форми такого обґрунтування, допускаючи його подання у довільному вигляді. Водночас визначення аномально низької ціни здійснюється електронною системою закупівель автоматично за умови наявності не менше двох учасників, які подали тендерні пропозиції щодо відповідного предмета закупівлі або його частини.

Умови воєнного стану також зумовили запровадження додаткових вимог щодо прозорості виконання договірних зобов'язань. Зокрема, у разі виконання договору про публічну закупівлю або його припинення у зв'язку із закінченням строку дії замовник зобов'язаний оприлюднити звіт про виконання договору протягом двадцяти робочих днів. Обов'язок оприлюднення такого звіту виникає незалежно від підстав припинення договору за умови, що його умови були виконані повністю або частково.

Разом із тим з урахуванням підвищених безпекових ризиків у період воєнного стану законодавством передбачено можливість не розкривати окремі відомості у сфері публічних закупівель. Зокрема, замовник може утриматися від оприлюднення інформації про себе, постачальника (виконавця робіт чи надавача послуг), а також про місце поставки товарів, виконання робіт або надання послуг у разі, якщо поширення таких даних може створювати загрозу для безпеки відповідних суб'єктів. Такий підхід спрямований на забезпечення балансу між принципами прозорості публічних закупівель і необхідністю захисту конфіденційної інформації та безпеки учасників правовідносин в умовах воєнного часу.

Варто підкреслити, що Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року № 471[102] встановлює низку винятків, за яких у період дії правового режиму воєнного стану замовники можуть здійснювати закупівлі без дотримання вимог Закону України «Про публічні закупівлі», а також положень Постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року № 1178[108], якою затверджено особливості здійснення публічних закупівель на час воєнного стану та протягом 90 днів після його припинення або

скасування. Зокрема, йдеться про закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для ліквідації наслідків бойових дій, що здійснюються на підставі актів Кабінету Міністрів України про виділення коштів із резервного фонду державного бюджету на відповідні цілі.

У таких випадках нормативно допускається покладення виконання закупівельних завдань на підприємства оборонно-промислового комплексу, визначені у відповідних актах Кабінету Міністрів України. При цьому передбачено можливість здійснення таких закупівель без застосування процедур, установлених законодавством про публічні закупівлі та спеціальними «воєнними» особливостями, за умови, що замовник об'єктивно не має змоги дотриматися навіть скорочених строків проведення відкритих торгів або закупівель із використанням електронного каталогу. Водночас застосування цього винятку не має автоматичного характеру й потребує належного документального підтвердження з боку замовника, що покликано мінімізувати ризики зловживань і забезпечити обґрунтованість відступу від загальних правил закупівельної діяльності.

Підпункт 4 пункту 13 Постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року № 471 [102] передбачає право замовника укласти договір про закупівлю без використання електронної системи у випадку наявності нагальної потреби, зумовленої виникненням об'єктивних обставин, які унеможливають дотримання встановлених строків проведення закупівель із застосуванням відкритих торгів та/або електронного каталогу. При цьому законодавець прямо вимагає, щоб така нагальність була належним чином документально підтверджена самим замовником. Водночас нормативні акти не встановлюють вичерпного або типового переліку документів, які можуть слугувати підтвердженням нагальної потреби, що свідчить про індивідуальний характер кожної конкретної ситуації та потребує врахування її фактичних обставин.

У цьому контексті важливе роз'яснювальне значення має інформаційний лист Міністерства економіки України від 8 грудня 2022 року

№ 3323-04/78667-06 «Щодо особливостей здійснення публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» [167]. У зазначеному документі Міністерство економіки України звернуло увагу на те, що підстави для укладення договору про закупівлю без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу можуть підтверджуватися як внутрішніми, так і зовнішніми документами. До внутрішніх документів, зокрема, можуть належати накази чи розпорядження замовника, доповідні або службові записки, протоколи та інші документи управлінського характеру. Водночас як зовнішні підтвердження можуть використовуватися листи військових адміністрацій, органів військового командування або інших компетентних органів державної влади, установ, підприємств чи організацій. Такий підхід покликаний забезпечити необхідну гнучкість у прийнятті рішень в умовах воєнного стану, поєднуючи оперативність закупівель із вимогами їх обґрунтованості та підзвітності.

Слід наголосити, що навіть за наявності передбачених законодавством винятків, які дозволяють замовникам відступати від застосування конкурентних процедур публічних закупівель, такі суб'єкти не звільняються від обов'язку дотримуватися базових принципів закупівельної діяльності, зокрема принципів максимальної економії та ефективності, недопущення корупційних проявів і зловживань. Крім того, за результатами закупівель, здійснених без використання електронної системи, замовники зобов'язані забезпечити оприлюднення в електронній системі закупівель звіту про договір про закупівлю. Відповідно до пункту 23 Постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року № 471[]¹, Державна аудиторська служба України та її міжрегіональні територіальні органи здійснюють моніторинг не лише процедур закупівель, але й тих закупівель, за якими оприлюднюється звіт про договір, укладений без застосування електронної

¹ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178 і від 21 березня 2023 р. № 253 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 року № 471

системи закупівель, у порядку, визначеному статтею 8 Закону України «Про публічні закупівлі». Таким чином, усі публічні закупівлі, незалежно від обраного способу їх здійснення, підлягають обов'язковому фінансовому контролю з боку органів державного аудиту.

Водночас окремої уваги потребує проблема високої волатильності ринків в умовах воєнного стану, яка у багатьох випадках істотно ускладнює або фактично унеможлиблює проведення публічних закупівель із дотриманням принципів конкуренції та застосуванням аукціонних механізмів. Як зазначає Міністерство економіки України у своїх аналітичних матеріалах, за даними Державної служби статистики України з моменту початку збройної агресії Російської Федерації у лютому 2022 року до липня 2022 року рівень цін зріс у середньому на 28,9 %, причому тенденція до зростання зберігалася й надалі. Зокрема, аналіз динаміки середніх цін на бензин А-95 за період із лютого по серпень 2022 року свідчить про їх підвищення на 37 %, тоді як ціни на дизельне паливо за аналогічний період зросли на 55 %. Подібні процеси стрімкого зростання вартості, з урахуванням дії правового режиму воєнного стану, є характерними й для інших предметів закупівель, насамперед енергоносіїв у період опалювального сезону. За таких умов актуалізується потреба у вирішенні комплексу проблем, що виникають під час реалізації запланованих закупівель, оскільки в проміжку між етапами планування та завершення процедури ціни можуть зазнавати суттєвих змін, що ускладнює як участь суб'єктів господарювання, так і належне виконання договірних зобов'язань [8].

Окремої уваги потребує проблема високого рівня інфляції в національній економіці в умовах воєнного стану, яка істотно впливає на ефективність функціонування системи публічних закупівель. Закріплені у частині третій Закону України «Про публічні закупівлі» мінімальні вартісні пороги, з досягненням яких виникає обов'язок проведення аукціону, за нинішніх макроекономічних умов видаються такими, що не повною мірою відповідають реаліям воєнного часу. Високі темпи інфляції об'єктивно

ускладнюють можливість оперативного та результативного здійснення закупівель товарів, робіт і послуг із використанням електронної системи, оскільки значні коливання цін знижують прогнозованість результатів процедур і стримують участь потенційних постачальників. У зв'язку з цим доцільним видається перегляд вартісних порогів обов'язкового проведення аукціону з урахуванням фактичного індексу інфляції. Коригування таких порогів у поєднанні зі спрощенням процедур закупівель могло б позитивно вплинути на оперативність і загальну ефективність закупівельного процесу без нівелювання базових принципів прозорості та підзвітності.

Ще однією суттєвою проблемою системи публічних закупівель в умовах воєнного стану є відсутність на сьогодні повноцінного та ефективного інструментарію моніторингу здійснених закупівель, який функціонував у довоєнний період. Обмеження у доступі до інформації, спрощення процедур та відтермінування оприлюднення окремих даних з міркувань безпеки істотно ускладнили здійснення системного аналізу закупівельної діяльності та своєчасне виявлення ризиків.

У цьому контексті показовими залишаються вимоги пункту 4-1 Постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 «Про ефективне використання бюджетних коштів» [107], якими на головних розпорядників бюджетних коштів, розпорядників нижчого рівня та суб'єктів господарювання державного сектору економіки покладено обов'язок забезпечувати належне обґрунтування технічних і якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення та очікуваної вартості, а також оприлюднювати відповідне обґрунтування на власних або офіційних вебресурсах протягом п'яти робочих днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурентної процедури чи повідомлення про намір укласти договір. За умов воєнного стану реалізація цих вимог набуває особливої значущості як інструмент забезпечення мінімального рівня прозорості та фінансової дисципліни в системі публічних закупівель.

Так, Державна аудиторська служба України у своїх роз'ясненнях наголошує, що навіть за умов дії правового режиму воєнного стану відсутні нормативні приписи, які б обмежували замовників у можливості оприлюднення на власних вебсайтах або на офіційних вебресурсах головних розпорядників бюджетних коштів обґрунтування технічних і якісних характеристик предмета закупівлі, а також очікуваної вартості предмета закупівлі відповідно до пункту 4-1 Постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 [107]. Такий підхід підтверджує збереження вимог до мінімального рівня прозорості та фінансової дисципліни у сфері публічних закупівель навіть в умовах воєнного часу. Крім того, Державна аудиторська служба України звертає увагу на припис пункту 19 частини другої статті 22 Закону України «Про публічні закупівлі», згідно з яким тендерна документація замовника має містити перелік і приклади формальних (несуттєвих) помилок, допущення яких учасниками не може слугувати підставою для відхилення їхніх тендерних пропозицій, що спрямовано на запобігання надмірному формалізму у процедурі закупівель [36].

Аналізуючи виклики, з якими стикається система публічних закупівель в умовах воєнного стану, доцільно також урахувати міжнародно-правовий вимір цієї проблематики. Зокрема, Україна зобов'язалася завершити імплементацію вимог, передбачених додатками XXI-D та XXI-E до Глави 8 «Державні закупівлі» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Водночас видається обґрунтованою позиція, що реалізація цих зобов'язань у повному обсязі в умовах воєнного стану є суттєво ускладненою. Європейські директиви у сфері публічних закупівель, зокрема директиви 2014/24/ЄС, 2014/25/ЄС, 2014/23/ЄС про укладання концесійних договорів та директива 2014/55/ЄС, не містять спеціальних положень, спрямованих на регламентацію закупівельних процедур в умовах збройного конфлікту або воєнного стану. За таких обставин національний законодавець вимушений балансувати між

виконанням євроінтеграційних зобов'язань та необхідністю адаптації правового регулювання публічних закупівель до надзвичайних умов війни, що об'єктивно потребує тимчасових відступів від класичних моделей, закріплених у праві Європейського Союзу [150].

Отже, повномасштабна збройна агресія Російської Федерації, відкрито розпочата 24 лютого 2022 року, зумовила для України безпрецедентні виклики, зокрема у сфері функціонування системи публічних закупівель. Концептуально новим етапом її трансформації стало ухвалення Закону України № 2526-IX від 16 серпня 2022 року, яким було скасовано вимогу Закону України «Про публічні закупівлі» щодо необхідності визначення особливостей здійснення окремих закупівель для гарантованого забезпечення оборонних потреб виключно на рівні окремого закону. Натомість запроваджено підхід, за яким на період дії правового режиму воєнного стану повноваження з визначення особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, охоплених сферою дії цього Закону, покладаються на Кабінет Міністрів України, що істотно підвищило гнучкість і швидкість нормативного реагування держави на динамічні виклики воєнного часу.

Водночас, на нашу думку, повне або надмірне виведення регулювання публічних і оборонних закупівель з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі» та Закону України «Про оборонні закупівлі» потенційно формує внутрішні ризики для держави. В умовах воєнного стану проблема ефективного та раціонального використання бюджетних коштів набуває особливої гостроти з огляду на обмеженість фінансових ресурсів і суттєве зростання потреб публічного сектору. Відступ від базових принципів конкуренції та відкритості у закупівельній сфері може спричиняти не лише нецільове або неефективне витрачання публічних коштів, а й підвищення корупційних ризиків, зумовлених непрозорими взаємовідносинами між замовниками та постачальниками. За таких обставин ключовим завданням законодавця та органів виконавчої влади є забезпечення належного балансу

між необхідною в умовах війни оперативністю закупівельних рішень і збереженням фундаментальних засад публічних закупівель як інструменту фінансової дисципліни, підзвітності та захисту публічного інтересу.

Крім того, повне виведення публічних закупівель з-під законодавчого регулювання суперечить положенням пункту 8 частини першої статті 92 Конституції України, оскільки у такій конструкції Кабінет Міністрів України фактично отримує можливість самостійно визначати правила конкуренції у сфері публічних закупівель, тоді як за конституційною логікою відповідні засади мають встановлюватися саме законами. У цьому зв'язку залишається відкритим питання щодо ризику формування надмірних, фактично необмежених дискреційних повноважень уряду в системі публічних та оборонних закупівель України, що потенційно послаблює вимоги правової визначеності й демократичного контролю.

Водночас у контексті наведеного позитивно оцінюємо Постанову Кабінету Міністрів України № 471 від 12 травня 2023 року [102], якою було внесено чергові зміни до постанови Кабінету Міністрів України № 1178 від 12 жовтня 2022 року, що визначає особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників у період воєнного стану та протягом 90 днів після його припинення або скасування. Зокрема, починаючи з 19 травня 2023 року, зазначеними змінами було відновлено застосування «класичного» електронного аукціону відповідно до статті 30 Закону України «Про публічні закупівлі», але з урахуванням спеціальних умов і обмежень, зумовлених безпековими та організаційними реаліями воєнного часу [69].

Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації, розпочата 24 лютого 2022 року, докорінно трансформувала середовище здійснення публічних закупівель в Україні. Закупівельна система одночасно опинилася під тиском двох взаємовиключних імперативів: з одного боку, держава потребує надзвичайної швидкості й мобільності для забезпечення оборони, функціонування критичної інфраструктури, гуманітарних потреб, відновлення пошкоджених об'єктів; з іншого боку, саме в умовах дефіциту

бюджетних ресурсів і підвищеної залежності від донорського фінансування зростає значущість конкуренції, прозорості, підзвітності та запобігання корупційним практикам. Нормативним «каркасом» воєнного режиму закупівель стали «особливості», затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178, а також подальші зміни до неї, зокрема Постанова КМУ від 12.05.2023 № 471.

Вони засвідчили перехід до більш адаптивного підзаконного регулювання, яке здатне оперативно змінювати правила залежно від безпекової та економічної ситуації, але водночас породжує нові ризики для принципів верховенства права й передбачуваності правозастосування.

Найбільш системним викликом залишається структурна дилема «оперативність проти конкуренції». Воєнні обставини об'єктивно роблять неможливим застосування «класичних» строків та процедур у частині закупівель, де ціна часу є критичною. Саме тому законодавство й підзаконне регулювання розширили спектр випадків, коли допускається відступ від конкурентних процедур або їх істотне спрощення. Однак проблема полягає в тому, що виняток у тривалому воєнному періоді може фактично перетворюватися на правило, а це підриває конкурентні стимули ринку і підвищує ризик завищення цін, вибіркового допуску постачальників, укладення «зручних» договорів з мінімальним рівнем перевірюваності. Відповіддю на це не може бути просте звуження винятків, адже таке рішення здатне заблокувати забезпечення нагальних державних потреб. Натомість раціональною є стратегія «процесуалізації оперативності», коли кожен відступ від конкуренції супроводжується чіткими вимогами до обґрунтування, документального підтвердження та подальшого контролю. У цьому контексті практично значущими є підходи, викладені в роз'яснювальних матеріалах Мінекономіки, де вказано, що підстави для укладення договору без відкритих торгів та/або електронного каталогу можуть підтверджуватися як внутрішніми управлінськими документами

(накази, протоколи, службові записки), так і зовнішніми (листи військових адміністрацій, військового командування, компетентних органів).

Разом із тим для зменшення простору зловживань доцільно не встановлювати «універсальний тип документа», а закріпити мінімальний стандарт змісту обґрунтування нагальності: опис загрози або потреби, часові межі, пояснення неможливості дотримання строків конкурентних процедур, короткий аналіз ринку й підтвердження, що обраний спосіб закупівлі забезпечує найкраще досяжне співвідношення ціни та строку за конкретних умов.

Другий комплекс викликів пов'язаний із межами урядової дискреції та принципом правової визначеності. Розширення підзаконного регулювання, з одного боку, підсилює оперативність; з іншого – потенційно послаблює традиційні парламентські запобіжники та створює ризик «надмірної делегації» у сфері, де йдеться про правила конкуренції, бюджетну дисципліну й значні фінансові потоки. Нормативний дизайн воєнних закупівель має узгоджуватися з конституційною логікою поділу влади й вимогами до діяльності органів публічної адміністрації «у межах повноважень і у спосіб, визначений законом». Концептуально важливо, щоб розширення дискреції уряду супроводжувалося симетричним посиленням механізмів контролю та підвищених стандартів мотивування. У практико-орієнтованій площині це означає необхідність встановлювати не лише перелік підстав для спрощених закупівель, але й процедури самоконтролю: обов'язкові пояснення причин відступу від конкурентної процедури, фіксацію альтернатив, стандарти оприлюднення та відкладеного розкриття інформації, механізми пост-аудиту та відповідальності. Саме такі інструменти дають змогу втримувати оперативність в рамках верховенства права, не перетворюючи її на необмежений адміністративний розсуд.

Третім ключовим викликом є висока волатильність ринку та інфляційний тиск, які підривають функціональну логіку планування закупівель і знижують ефективність конкурентних процедур. За умов

швидкої зміни цін класичний цикл «планування – оголошення – подання – аукціон – укладення договору» часто завершується тим, що очікувана вартість, обчислена на етапі плану, стає неактуальною, а постачальники або не подаються, або закладають надмірну «премію за ризик». Зазначене спричиняє повторні процедури, затягування строків та погіршення результативності закупівель як інструменту забезпечення потреб. Подолання цієї проблеми потребує не тільки управлінської гнучкості, але й нормативно-методичного вдосконалення: по-перше, доцільним є регулярний перегляд (або індексація) окремих порогів і процедурних параметрів у прив'язці до офіційних макроіндикаторів, щоб система не «застигала» в довоєнних значеннях; по-друге, слід посилювати інструменти швидких конкурентних закупівель для типових позицій, зокрема електронні каталоги та стандартизовані специфікації, які зменшують транзакційні витрати і скорочують час до укладення договору; по-третє, важливо розвивати практику прозорих механізмів договірної цінової регуляції, коли коригування вартості допускається лише за чіткими формулами й прив'язкою до об'єктивних індексів, що знижує стимул до демпінгу або до завищення стартової ціни.

Четвертий виклик – звуження конкуренції внаслідок руйнування логістики, мобілізаційних процесів, релокації підприємств, дефіциту кадрів і нерівномірності доступу до ресурсів, що проявляється як у низькій кількості учасників, так і в частішій появі торгів з одним учасником, що знижує здатність системи забезпечувати економію. Одночасно виникає ризик аномально низьких цін: учасники можуть пропонувати демпінгову вартість, аби отримати контракт, але надалі не виконувати зобов'язання або ініціювати перегляд істотних умов. У цих умовах державі потрібна «якісна конкуренція», а не лише формальна кількість процедур. Тому шлях подолання полягає в поєднанні ринкових консультацій на етапі підготовки закупівлі, коректного формування лотів (без штучного укрупнення чи дроблення), стандартизації технічних вимог для поширених товарів, а також

у розвитку механізмів попередньої кваліфікації в межах інструментів, що дозволені правом. Особливого значення набуває антиформалістична логіка закупівельного процесу: тендерна документація має бути побудована так, щоб не перетворюватися на «фільтр відсіву» за несуттєвими помилками, а забезпечувати відбір справді спроможного постачальника. Нормативним маркером цього підходу є вимога включати до тендерної документації приклади формальних (несуттєвих) помилок, допущення яких не тягне відхилення пропозиції, що сприяє зниженню конфліктності й підвищенню конкуренції за рахунок недопущення відсіву з технічних причин.

П'ятий виклик стосується балансу прозорості та безпеки. Воєнний стан закономірно зумовлює обмеження в оприлюдненні окремих даних (місця поставки, розташування об'єктів, інформація про інфраструктуру), оскільки надмірна відкритість може створювати прямі ризики для життя, оборони та критичних систем. Однак зменшення публічності об'єктивно ускладнює громадський контроль і знижує здатність ринку самоочищуватися від недоброчесних практик. Подолання цієї суперечності можливе через модель «контрольованої прозорості», коли суспільно значущі реквізити закупівлі зберігаються в публічному доступі настільки, наскільки це не шкодить безпеці, а чутливі дані або редагуються (із поясненням причин), або підлягають відкладеному розкриттю після зменшення ризиків. Ефективним компенсатором виступає обов'язок оприлюднювати обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі й очікуваної вартості, встановлений пунктом 4-1 Постанови КМУ від 11.10.2016 № 710.

Навіть якщо окремі безпекові дані не розкриваються, саме обґрунтування дозволяє аудиторам, органам контролю і громадськості оцінювати економічну логіку закупівлі й співвідносити її з ринковими реаліями.

Шостий виклик – інституційна спроможність контролю та моніторингу в умовах збільшення кількості закупівель і ускладнення їх правових режимів. Формально воєнні винятки не означають «вимкнення» аудиту: постанова №

471 прямо підкреслює, що органи Держаудитслужби здійснюють моніторинг не лише процедур закупівель, але й закупівель, за якими оприлюднюється звіт про договір, укладений без електронної системи, у порядку, передбаченому законом.

Проте практичний виклик полягає у масштабі й швидкості: ресурси контролю є обмеженими, а ризики розподілені нерівномірно. Тому перспективним шляхом подолання є розвиток ризик-орієнтованого моніторингу з опорою на цифрові індикатори: виявлення нестандартних цінових відхилень, повторюваних перемог одного контрагента, частих змін договору, ознак дроблення предмета закупівлі, а також аномальних часових патернів. Ризик-орієнтований підхід має поєднувати автоматизований «скринінг» з вибірковими поглибленими перевітками та з координацією між зовнішнім аудитом, внутрішнім контролем розпорядників коштів і донорськими механізмами наглядовості. У підсумку це дозволяє зберігати охоплення контролем без перетворення моніторингу на суто формальну процедуру [167].

Сьомий блок викликів формують міжнародні зобов'язання України та необхідність одночасно підтримувати євроінтеграційний курс і адаптувати закупівельні процедури до реалій війни. Практична напруга виникає тоді, коли нормативні рішення воєнного часу відходять від «мирних» моделей, характерних для *acquis* ЄС, але водночас Україна має забезпечувати послідовність реформ і виконання умов фінансування. У цьому контексті доцільною є стратегія поетапної імплементації, за якої пріоритетними в умовах війни стають ті елементи європейського підходу, що підсилюють інституційну якість без зростання процедурного тягаря: професіоналізація закупівельників, стандартизація специфікацій, розвиток електронних інструментів, прозорість обґрунтувань, антиформалістичні гарантії, добросовісне договірне управління. Елементи, які об'єктивно потребують стабільної безпекової ситуації (повний обсяг відкритості чутливих даних або максимальна конкуренція у секторах підвищеного ризику), можуть бути

реалізовані у формі «адаптаційних містків», тобто з відкладеним набуттям чинності або зі спеціальними застереженнями на період воєнного стану [167].

Восьмий виклик стосується людського та організаційного факторів: навіть найкраще прописані «особливості» не працюватимуть належно без достатньої компетентності замовників, єдності тлумачення правил і розвитку практик належного документування. У воєнний період кадровий ресурс замовників часто зменшений, а навантаження зростає, що підвищує ризики помилок та різночитань. Відтак важливими шляхами подолання стають централізовані методичні роз'яснення, швидкі навчальні програми для уповноважених осіб, типові шаблони обґрунтувань і договорів, а також цифрові інструменти в електронній системі закупівель, які зменшують простір для помилок за рахунок «вбудованих» підказок, попереджень та автоматичних перевірок повноти реквізитів. У цьому сенсі роз'яснювальні матеріали Мінекономіки мають бути не лише реакцією на запити, а й елементом системної політики однакового застосування правил.

Узагальнюючи, актуальні виклики системи публічних закупівель в умовах воєнного стану не зводяться лише до питання «спростити чи ускладнити» процедури. Йдеться про складне правове й управлінське завдання: створити режим, який одночасно забезпечує швидке постачання для критичних потреб, мінімізує безпекові ризики, зберігає конкуренцію там, де вона можлива, і гарантує контрольованість витрачання коштів навіть у разі застосування винятків. Таку мету можна досягати шляхом зміцнення процедурних запобіжників для неконкурентних закупівель, стандартизації обґрунтувань нагальності, розвитку електронних каталогів і швидких конкурентних інструментів, інфляційно чутливого вдосконалення планування та порогів, впровадження ризик-орієнтованого моніторингу й підвищення інституційної спроможності замовників. Воєнний стан не скасовує принципів публічних закупівель, а радше підвищує ціну їх порушення: кожен необґрунтований відступ від конкуренції чи прозорості в умовах дефіциту ресурсів трансформується в прямі втрати для оборони,

відновлення та соціальної стійкості. Саме тому ключовою ознакою ефективною моделі воєнних закупівель має стати не максимальна дерегуляція, а інтелектуально спроектований баланс між оперативністю, безпекою та підзвітністю, який підтримує довіру суспільства і донорів та забезпечує реальну економію й результативність навіть у надзвичайних обставинах.

Висновки до розділу 2:

1. Стверджено, що публічні закупівлі в сучасному правопорядку України обґрунтовано слід розглядати як складову системи адміністративних процедур, а не лише як різновид організації господарської діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Такий підхід зумовлений насамперед публічно-правовою природою відносин, що виникають у процесі закупівель, їх спрямованістю на задоволення публічних інтересів і використання бюджетних коштів, а також наявністю у замовника владних управлінських повноважень щодо визначення умов участі, оцінювання пропозицій і прийняття обов'язкових для учасників рішень.

Зміни законодавства у сфері публічних закупівель, запроваджені з 2019 року, засвідчили трансформацію закупівельного механізму в бік більш чіткої процедурної регламентації, електронізації та підвищення рівня прозорості. Закон України «Про публічні закупівлі» формує нормативну модель адміністративної процедури, що характеризується поетапністю, визначеністю строків, формалізованими вимогами до рішень та їх обов'язковим оприлюдненням. Саме через реалізацію відповідних процедур відбувається фактичний розподіл доступу до публічних ресурсів, що підтверджує їх адміністративно-правову природу.

Доведено, що ключовою ознакою адміністративних процедур у сфері публічних закупівель є наявність відносин «влади–підпорядкування». Замовник, незалежно від його організаційно-правового статусу (орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи державне підприємство), у межах закупівельної процедури діє як суб'єкт владних

повноважень. Він наділений компетенцією формувати тендерну документацію, встановлювати кваліфікаційні критерії, приймати рішення про допуск або відхилення пропозицій, визначати переможця. Водночас учасники перебувають у підпорядкованому становищі, оскільки реалізація їхніх прав та інтересів можлива лише за умови ухвалення відповідних адміністративних рішень замовником.

Показано, що адміністративні процедури публічних закупівель мають комплексний міжгалузевий характер, поєднуючи елементи адміністративного, господарського та фінансового права. Водночас саме норми адміністративного права відіграють визначальну роль у регулюванні процедурної частини закупівель, оскільки вони встановлюють правила поведінки суб'єктів, межі дискреції замовника та процесуальні гарантії захисту прав учасників. Господарсько-правові відносини виникають лише на завершальній стадії – після укладення договору про закупівлю, тоді як усі попередні етапи мають публічно-правовий характер.

Дослідження різновидів адміністративних процедур у сфері публічних закупівель дозволило виокремити конкурентні процедури (відкриті торги, відкриті торги з публікацією англійською мовою, спрощену закупівлю, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог) та переговорну процедуру як виняткову, неконкурентну форму. Усі конкурентні процедури мають спільну логіку – багатоступеневість, публічність, електронну форму реалізації та завершення ухваленням адміністративного акта. Водночас вони відрізняються за тривалістю, складністю та рівнем процесуальних гарантій, що обумовлюється очікуваною вартістю закупівлі та ступенем суспільної значущості витрачання публічних коштів.

Особливу увагу приділено аналізу найбільш уразливих стадій процедур – кваліфікаційних етапів. Саме на цих стадіях замовник володіє найбільшим обсягом дискреційних повноважень, що створює підвищені ризики зловживань, дискримінації та обмеження конкуренції. Практика органу оскарження та судів свідчить про поширені порушення, пов'язані з

надмірними або необґрунтованими кваліфікаційними вимогами, формалізмом у оцінюванні документів і вибіркоvim підходом до учасників. Це підтверджує необхідність подальшого вдосконалення процедурних гарантій та обмеження дискреції замовника чіткішими нормативними приписами.

Встановлено, що електронізація процедур через систему «Прозорро» істотно впливає на зміст і реалізацію адміністративних процедур. З одного боку, автоматизація окремих етапів (визначення строків, проведення аукціону, оприлюднення рішень) зменшує ризики зловживань і підвищує прозорість. З іншого боку, технічні алгоритми системи не завжди узгоджуються із загальними правилами обчислення строків та іншими нормами законодавства, що створює колізії та потенційні підстави для порушення прав учасників.

Зроблено висновок, що адміністративні процедури публічних закупівель становлять цілісну, структуровану та самостійну підсистему адміністративного права. Їх належне функціонування має ключове значення для забезпечення балансу між публічним інтересом держави у ефективному використанні бюджетних коштів і приватним інтересом учасників у рівному доступі до публічних закупівель. Подальший розвиток цієї сфери потребує не лише уточнення законодавчих норм, а й удосконалення практики їх застосування та технічної архітектури електронної системи закупівель.

2. Констатовано, що цифровізація публічних закупівель в Україні після ухвалення Закону України «Про публічні закупівлі» (2015 р.) зумовила формування особливого блоку адміністративних процедур, спрямованих не на безпосереднє проведення тендеру, а на забезпечення інституційної та технічної можливості функціонування електронної системи закупівель. Центральним елементом такої інфраструктури стала дворівнева модель «Прозорро», у межах якої держава адмініструє центральну базу даних та вебпортал Уповноваженого органу, а взаємодія з користувачами здійснюється через авторизовані приватні електронні майданчики.

Конкуренція між майданчиками покликана мінімізувати ризики монополізації та підвищувати якість сервісу, однак водночас державі залишено ключовий інструмент впливу – процедури авторизації та деавторизації, що визначають допуск суб'єктів до системи й умови їх перебування в ній.

Проведений аналіз засвідчує, що правове регулювання авторизації електронних майданчиків має виразну адміністративно-правову природу: воно реалізується через заявні провадження, у яких заінтересована особа ініціює розгляд індивідуальної адміністративної справи шляхом подання документів, а результат оформлюється індивідуальним адміністративним актом (наказом Уповноваженого органу), який породжує правові наслідки та може бути предметом судового оскарження. Водночас процедура авторизації є комплексною й поетапною: передтестовий (підготовчий) етап (подання та передання документів адміністратору), етап тестування технічної та інформаційної спроможності майданчика, етап розгляду висновків комісією і прийняття рішення, а також стадія виконання (підключення, укладення договору з адміністратором, надання продуктивного ключа). Така логіка забезпечує формальну передбачуваність провадження і дозволяє встановити «контрольні точки», на яких суб'єкт може доводити відповідність вимогам або оскаржувати незаконні дії та рішення.

Окремою ознакою досліджуваного механізму є його тісний зв'язок із режимом технічного захисту інформації. Вимога наявності комплексної системи захисту інформації (КСЗІ) та атестата відповідності перетворює авторизацію на процедуру, у якій техніко-організаційні стандарти безпосередньо впливають на обсяг правового статусу суб'єкта. Історично саме відсутність чинного атестата КСЗІ у вебпорталу спричинила появу підзаконного інституту «попередньої авторизації». Однак аналіз демонструє, що запровадження такого інституту поза межами Закону України «Про публічні закупівлі» створило ситуацію нормативної напруги між потребою забезпечити безперервність закупівель та принципом законності, оскільки

підзаконне розширення правового режиму допуску до системи породжувало ризики сумнівної легітимності відповідних управлінських рішень і потенційної недовіри до достовірності даних у системі. Надалі «попередня авторизація» була інституціоналізована й трансформована у систему взаємопов'язаних авторизаційних процедур, що фактично відображає спробу держави легалізувати перехідний період та встановити правила для майданчиків, які працювали до отримання атестата КСЗІ.

У сучасній моделі простежується диференціація авторизаційних проваджень: первинна авторизація нових майданчиків; авторизація попередньо авторизованих майданчиків (як механізм «підтвердження» статусу після виконання вимог КСЗІ); потенційна попередня авторизація на випадок тимчасової відсутності атестата КСЗІ у системи. Додатково нормативно закріплено субавторизаційні процедури – реєстрацію зміни оператора та зміни доменного імені – які не створюють нового статусу, але забезпечують актуалізацію юридично значущих фактів і неперервність правомірного доступу до системи. Разом із тим у цих «супровідних» процедурах виявлено ризики нормативної неповноти (зокрема щодо визначеності суб'єкта звернення та строків розгляду), що може призводити до затягування проваджень і підвищувати адміністративні бар'єри для бізнесу.

Завершальним елементом досліджуваного блоку виступає деавторизація (відключення майданчика), яка функціонально забезпечує дисципліну дотримання вимог і підтримання належного рівня кібербезпеки та технічної стабільності системи. Її підстави переважно пов'язані з порушеннями у роботі майданчика, проблемами інформаційної безпеки або простроченням атестата КСЗІ, а сама процедура поєднує рішення компетентних суб'єктів із відкладеним у часі технічним виконанням (відключення після завершення останньої закупівлі), що демонструє, що в «Прозорро» адміністративне рішення має бути узгоджене з процесуальною потребою не руйнувати поточні закупівельні процеси.

У цілому система авторизаційних, субавторизаційних і деавторизаційних процедур формує «вхідний контур» електронних закупівель та забезпечує працездатність ринку послуг електронних майданчиків. Її позитивом є розподіл функцій між адміністратором, комісією та Уповноваженим органом, що потенційно знижує корупційні ризики й підсилює технічну обґрунтованість рішень. Водночас проблемними залишаються: залежність від підзаконного регулювання у чутливих питаннях допуску, наявність прогалин у строках і процедурних гарантіях субавторизаційних проваджень, а також недостатня «електронізація» комунікацій у процедурі авторизації порівняно з загальною логікою цифрової системи закупівель. Отже, подальше вдосконалення правового регулювання має бути спрямоване на підвищення законодавчої визначеності видів авторизації, уніфікацію строків і вимог до прозорості рішень, а також узгодження процедур із принципами адміністративної процедури та стандартами інформаційної безпеки, що в сукупності підвищить стійкість, передбачуваність і довіру до функціонування електронної системи публічних закупівель.

3. Визначено, що адміністративні процедури оскарження у сфері публічних закупівель в Україні сформувалися як невід'ємний елемент функціонування електронної системи закупівель і водночас як ключовий позасудовий засіб захисту прав та законних інтересів учасників. Запровадження «Прозорро» об'єктивно зумовило потребу в механізмі, здатному швидко виявляти та коригувати порушення, що виникають у процесі розпорядження бюджетними коштами, адже саме закупівлі є найбільш ризиковою сферою з огляду на можливість корупційних зловживань, дискримінації та неправомірного обмеження конкуренції. У цьому сенсі адміністративне оскарження виконує подвійне призначення: по-перше, забезпечує оперативне відновлення порушених прав суб'єктів ринку, а по-друге, слугує інструментом превенції, підсилюючи дисциплінуючий вплив

на замовників і стимулюючи їх діяти відповідно до принципів законності, прозорості та недискримінації.

Акцентовано, що процедури оскарження мають квазісудовий характер, оскільки передбачають розгляд спору органом публічної адміністрації з дотриманням базових процесуальних гарантій, проте поза межами судової юрисдикції. В Україні функції органу оскарження покладені на Антимонопольний комітет України, який через постійно діючі адміністративні колегії здійснює розгляд скарг і приймає обов'язкові для виконання рішення. Важливо, що ці колегії діють як відносно автономні організаційно-правові утворення: їхні рішення не переглядаються у внутрішньому «відомчому» порядку АМКУ, а можуть бути оскаржені лише в суді. Така автономність підсилює неупередженість, мінімізує ризик адміністративного впливу на результат конкретної справи та забезпечує довіру до механізму як до реального інструменту захисту.

Визначено, що сутнісною перевагою адміністративного оскарження є глибока технологічна інтегрованість з електронною системою закупівель. Подання скарги можливе виключно через «Прозорро» у формі електронного документа із заповненням структурованих полів, що унеможливорює «паралельні» способи звернення та підвищує передбачуваність процедурного алгоритму. Електронна форма дозволяє автоматизувати критично важливі елементи провадження: фіксацію строків, внесення до реєстру, оприлюднення матеріалів, інформування сторін. Особливо показовою є модель оплати плати за подання скарги, де система фактично блокує передачу скарги до органу оскарження без підтвердження зарахування коштів, що значно зменшує кількість формальних відмов і підвищує процесуальну дисципліну скажників. Водночас технічна залежність від платіжних процедур породжує і ризики, пов'язані зі строками банківських переказів, що може впливати на реальність здійснення права на оскарження.

Процедура оскарження є стадійною і включає принаймні три ключові етапи. Перший – ініціувальний, на якому суб'єкт оскарження формує зміст

скарги, дотримується вимог до реквізитів, прикріплює докази, здійснює оплату та подає скаргу у встановлені строки. Другий – розгляд скарги органом оскарження, який починається з внесення скарги до реєстру та включає прийняття процесуального рішення (прийняття до розгляду, залишення без розгляду чи припинення), підготовку матеріалів апаратом АМКУ, розгляд на відкритому засіданні колегії із можливістю участі сторін і подання пояснень, витребування додаткових документів та ухвалення рішення. Третій – виконання рішення, що забезпечується через обов'язковість актів колегії для замовника і через технологічні механізми системи, які «розблоковують» або коригують подальший рух закупівлі залежно від результату розгляду. Автоматичне призупинення ключових процедурних дій (зокрема аукціону, укладення договору, відміни процедури) є принциповою гарантією ефективності адміністративного оскарження, адже запобігає вчиненню незворотних дій до вирішення спору.

Встановлено, що зміни законодавства 2019–2020 років продемонстрували прагнення законодавця «перезібрати» процедуру оскарження, однак водночас актуалізували низку проблем. Серед найбільш значущих – питання визначеності строків звернення та можливості їх маніпулятивного обходу через технічні особливості оприлюднення протоколів у системі. Такі практики свідчать, що належний рівень гарантій у цифровому середовищі залежить не лише від юридичних норм, а й від алгоритмічної логіки «Прозорро». Аналогічно дискусійною є нова нормативна конструкція строку оскарження після оцінки пропозицій («коли особа дізналася або повинна була дізнатися»), яка з одного боку розширює можливості захисту у випадках «підвішених» процедур, а з іншого – відкриває простір для спорів щодо моменту обізнаності та потенційних зловживань.

Окремою проблемою виступає скорочення базового строку розгляду скарг до десяти робочих днів. За таких умов складно забезпечити реальну змагальність і рівність сторін, особливо коли замовник має обмежений час на

підготовку позиції та подання документів. Декларативною виглядає й можливість залучення експертів: короткі строки та відсутність належного фінансування фактично унеможливають якісне експертне забезпечення. Додаткові сумніви викликає заборона відкликання скарги після внесення до реєстру: попри спрямування на протидію «тендерному тролінгу», вона може порушувати диспозитивність і створювати ситуації, коли орган оскарження змушений розглядати справу всупереч фактичній волі скажника.

Узагальнюючи, адміністративне оскарження в публічних закупівлях є системоутворюючим механізмом, який поєднує квазісудову модель розв'язання спорів із цифровою інфраструктурою «Прозорро» та забезпечує швидкий і дієвий захист учасників ринку. Визначено, що визначальними характеристиками визначення цифрової інфраструктури «Прозорро» є технологічна інтеграція, автоматичні запобіжники і обов'язковість рішень; її вразливість – у строкових обмеженнях, процедурних дисбалансах, технічних «вузьких місцях» та потенційно непропорційних обмеженнях процесуальної свободи сторін. Подальше вдосконалення моделі потребує синхронного розвитку права і технологій: уточнення норм щодо строків та моментів їх перебігу, перегляду строків розгляду для забезпечення змагальності, нормативного врегулювання продовження строків і механізмів експертного залучення, а також технічних змін у системі для унеможливлення маніпуляцій. Лише за таких умов адміністративне оскарження повною мірою виконуватиме свою функцію гаранта справедливих, конкурентних і правомірних закупівель.

4. Визначено, що система адміністративно-правового забезпечення контролю за публічними закупівлями в Україні сформована як відповідь на підвищені ризики нецільового використання та розтрати бюджетних ресурсів у сфері витрачання публічних коштів. Її ключове призначення полягає не стільки в індивідуальному захисті прав приватних осіб (що більшою мірою властиво процедурі оскарження), скільки в охороні інтересів держави та забезпеченні суспільного інтересу через підвищення законності, дисципліни

й економічної результативності закупівельних процесів. Відтак контроль у закупівлях постає важливим інструментом гарантування добросовісного управління публічними фінансами і невід'ємною складовою механізму запобігання корупційним проявам.

Акцентовано, що досліджувана сфера характеризується особливою природою правовідносин: держава через уповноважених суб'єктів, які розпоряджаються бюджетними ресурсами, взаємодіє з учасниками ринку, що прагнуть отримати доступ до цих ресурсів шляхом пропозиції товарів, робіт чи послуг для задоволення публічних потреб. За умов дотримання правових приписів така взаємодія забезпечує баланс інтересів держави, замовника та постачальника. Однак порушення цього балансу, зумовлене протиправними діями (часто умисними та спрямованими на заволодіння коштами чи сприяння такому заволодінню), породжує необхідність ефективної, процедурно визначеної та інституційно забезпеченої системи контролю, здатної своєчасно виявляти ризики й порушення та створювати умови для притягнення винних до відповідальності.

Підкреслено, що суттєве методологічне значення має розмежування понять «контроль» і «нагляд». Попри відсутність чіткої законодавчої демаркації, доктринальні підходи дозволяють сформулювати практично значущі критерії: контроль зазвичай передбачає перевірку, облік і потенційну можливість впливу на поведінку підконтрольного суб'єкта, тоді як нагляд у «чистому» значенні асоціюється зі спостереженням та юридичною оцінкою без прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта. Водночас контрольна діяльність держави фактично інкорпорує наглядову складову, адже будь-яка перевірка включає елемент спостереження. Тому доцільним є використання узагальнювальної категорії «державний контроль у сфері публічних закупівель» як комплексу спостереження, перевірки та обліку процедур закупівель з можливістю правового реагування в межах компетенції. Натомість громадськість у закупівлях переважно реалізує саме нагляд:

аналізує відкриті дані, систематизує інформацію, публічно висвітлює проблеми та ініціює реагування компетентних органів.

Зроблено висновок, що важливим для розуміння функціональної логіки контролю є його класифікація за моментом здійснення: попередній контроль має превентивне спрямування та реалізується до початку процедури або її ключових стадій; поточний контроль здійснюється під час проведення закупівлі та спрямований на оперативне виявлення відхилень і припинення порушень; наступний контроль має ретроспективний характер і дозволяє оцінити правомірність, економічну обґрунтованість і результативність здійснених дій *post factum*. Така класифікація кореспондує з практичними моделями діяльності контролюючих органів і дає змогу системно оцінити їхні інструменти.

Інституційний вимір державного контролю у сфері закупівель охоплює загальні та спеціальні механізми. Загальний контроль потенційно здійснюється різними органами щодо підпорядкованих суб'єктів (наприклад, у межах аудиту використання ресурсів), проте найбільш релевантними для аналізу адміністративних процедур є інструменти спеціального контролю, передбачені законодавством. У цьому контексті Рахункова палата реалізує зовнішній фінансовий контроль (аудит) переважно щодо діяльності замовника як суб'єкта бюджетного процесу загалом, а не щодо конкретних процедур закупівель, що зумовлює її обмежену «процедурну прив'язку» до електронної системи закупівель. Натомість Державна аудиторська служба України володіє найбільш прикладними інструментами контролю окремих закупівельних процедур і тому є центральним суб'єктом спеціального контролю в цій сфері.

Процедура моніторингу закупівель, унормована законом, є показовою як багатостадійна адміністративна процедура, що поєднує ризик-орієнтоване ініціювання (через індикатори, повідомлення органів влади, інформацію ЗМІ, дані з системи та відомості громадськості) із процесуальними гарантіями прозорості та комунікації через електронну систему. Моніторинг не зупиняє

закупівлю, але дозволяє витребувати пояснення та документи, формувати висновок і, за потреби, встановлювати вимогу щодо усунення порушень або інформувати інші компетентні органи. Важливим є також врегулювання співвідношення моніторингу та адміністративного оскарження, що мінімізує дублювання процедур і конфлікт юрисдикцій.

Процедура перевірки закупівель, зокрема як реакція на невиконання висновку моніторингу, має більш «втручальний» інспекційний характер і передбачає документальні та фактичні контрольні дії, можливість обстежень та інвентаризацій, залучення фахівців, а також складання акта перевірки як основного процесуального документа. Ефективність цих процедур безпосередньо пов'язана зі спроможністю контролюючого органу якісно й своєчасно сформувати матеріали для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. При цьому строки притягнення та підстави для закриття провадження (зокрема вплив строків або відсутність складу правопорушення) демонструють, що результативність контролю залежить не лише від факту виявлення порушень, а й від належного процесуального супроводу.

Отже, адміністративно-правове забезпечення контролю за публічними закупівлями є комплексним механізмом, який поєднує нормативно визначені процедури, інституційну архітектуру та інструменти відповідальності, спрямовані на запобігання порушенням, їх своєчасне виявлення та забезпечення реагування держави. Подальший розвиток цієї системи має ґрунтуватися на чіткості процедурних правил, узгодженості контрольних і оскаржувальних механізмів, підвищенні якості документування порушень та посиленні аналітичної спроможності контролюючих органів, що в підсумку сприятиме зміцненню довіри до системи закупівель і підвищенню ефективності використання публічних коштів.

5. Визначено, що запровадження правового режиму воєнного стану стало системним чинником трансформації публічних закупівель, оскільки потреба у швидкому та безперебійному забезпеченні державних і суспільних

потреб зумовила перегляд як процедурних механізмів, так і балансу між конкуренцією, прозорістю та безпековими обмеженнями. Встановлено, що первинна модель, закріплена Постановою Кабінету Міністрів України № 169 від 28.02.2022, у своїй початковій редакції не охоплювала правового режиму закупівель до 50 тис. грн, однак подальші зміни після 14.04.2022 уточнили підходи до таких договорів, зокрема щодо можливості використання електронної системи закупівель та обов'язку дотримання принципів закупівельної діяльності навіть за відсутності вимог до планування й звітування у визначеній категорії закупівель. Акцентовано, що зазначене нормативне рішення, з одного боку, зменшило адміністративне навантаження на замовників у найменш вартісному сегменті, а з іншого – об'єктивно звузило масив даних, доступних для оперативного публічного контролю, що актуалізує потребу в компенсаторних механізмах після завершення воєнного стану.

Окремо встановлено, що статистичні показники, наведені Міністерством економіки України (яке у 2025 році трансформовано у Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України) засвідчують істотне скорочення конкурентних закупівель у 2022 році порівняно з 2021 роком та певне зниження рівня конкуренції, що корелює з об'єктивними факторами воєнного часу, включно зі зміною потреб замовників, перерозподілом бюджетних ресурсів, руйнуванням логістики, кадровим дефіцитом і релокацією бізнесу. Визначено, що саме сукупність цих чинників створила структурні передумови для посилення винятків та спрощень у закупівельних процедурах, водночас підвищивши значення принципів економії, ефективності, недискримінації та запобігання корупції як матеріальних обмежувачів адміністративного розсуду у сфері закупівель.

У підсумку акцентовано, що ухвалення низки законодавчих актів у 2022 році, зокрема Закону України № 2526-IX від 16.08.2022 року, та делегування Кабінету Міністрів України повноважень щодо визначення «особливостей» закупівель на період воєнного стану забезпечили підвищення

гнучкості та швидкості нормативного реагування. Водночас встановлено, що така модель породжує ризики розширення урядової дискреції, а отже потребує чіткого окреслення меж повноважень, посилення процедурних запобіжників, належної мотивації рішень і підвищених стандартів підзвітності з урахуванням конституційних вимог щодо визначення засад конкуренції на рівні закону. Визначено, що Постанова Кабінету Міністрів України № 1178 від 12.10.2022 року та її подальша модифікація Постановою Кабінету Міністрів України № 471 від 12.05.2023 року, якою відновлено застосування електронного аукціону, демонструють прагнення держави повернути елементи конкурентного механізму за наявності організаційних і безпекових передумов, одночасно зберігаючи інструменти оперативного реагування у виняткових ситуаціях.

Встановлено, що ключові виклики воєнного періоду – волатильність ринків, інфляційний тиск, звуження конкуренції, обмеження прозорості з міркувань безпеки та ускладнення моніторингових механізмів – не можуть бути усунуті лише шляхом процедурного спрощення. Акцентовано, що ефективність функціонування системи закупівель у воєнний час обумовлена насамперед здатністю поєднати оперативність із контрольованістю, що передбачає посилення стандартизації обґрунтувань нагальності, розвиток ризик-орієнтованого моніторингу, адаптацію порогових значень і планування до інфляційних процесів, а також забезпечення мінімально достатнього рівня відкритості даних і документування рішень для подальшого аудиту та відповідальності.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає в установленні змісту інституційного механізму забезпечення правового регулювання здійснення процедур у сфері публічних закупівель й обґрунтуванні напрямів підвищення його ефективності. За результатами дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. У дисертації здійснено комплексне дослідження функціонального призначення публічних закупівель та адміністративних процедур, що забезпечують їх реалізацію в Україні в умовах цифровізації й адаптації до права ЄС. Обґрунтовано, що публічні закупівлі є ключовим інструментом раціонального, прозорого й підзвітного розпорядження публічними фінансами, а ефективність закупівельної системи визначається насамперед якістю процедурного регулювання, яке формує передбачуваність управлінських рішень і мінімізує корупційні ризики. Встановлено еволюцію національного регулювання від моделей, що породжували надмірну тривалість і процедурні зловживання, до сучасної системи, побудованої на Законі України «Про публічні закупівлі» та функціонуванні електронної системи PROZORRO з механізмами авторизації й стандартизованими етапами конкурентних процедур. Доведено, що договір про закупівлю поєднує приватноправову форму з публічно-правовим змістом, а за бюджетного фінансування може розглядатися як різновид адміністративного договору. Окремо акцентовано на ролі фінансового контролю та моніторингу як інструментів забезпечення законності, однак підкреслено проблему дисбалансу між масштабом порушень і практикою притягнення до відповідальності. Узагальнено, що у сфері закупівель взаємодіють реєстраційні, інформаційні, інспекційні, контрольні-наглядові та деліктні

адміністративні процедури, вдосконалення яких є передумовою підвищення ефективності використання публічних коштів і довіри до державного управління.

2. У дисертації здійснено комплексне дослідження адміністративних процедур у сфері публічних закупівель України в умовах цифровізації та євроінтеграції. Обґрунтовано, що ефективність закупівельної системи залежить не лише від матеріальних норм, а насамперед від якості процедурного регулювання, яке визначає алгоритм дій замовників, учасників та уповноважених органів, забезпечує прозорість і передбачуваність управлінських рішень та мінімізує корупційні ризики. Встановлено, що дворівнева архітектура електронної системи «Прозорро» формує специфічний формат публічно-приватної взаємодії, у межах якого авторизаційні, субавторизаційні та деавторизаційні провадження виступають ключовими механізмами допуску й контролю електронних майданчиків та їх операторів. Доведено необхідність удосконалення правового регулювання цих процедур шляхом чіткого визначення строків, підстав і стандартів доказування, а також посилення процедурних гарантій відкритості (оприлюднення повного комплексу юридично значущих документів, уніфікація повідомлень, стандартизація рішень комісій). На основі порівняльного аналізу практик ЄС обґрунтовано доцільність ширшого впровадження критерію вартості життєвого циклу та багатокритеріальної оцінки, що дозволить поєднати антикорупційну спрямованість закупівель із цілями сталого розвитку. Запропоновані висновки і рекомендації можуть бути використані для вдосконалення законодавства та практики публічного адміністрування у сфері закупівель.

3. Здійснено комплексне адміністративно-правове дослідження публічних закупівель як інституту публічного адміністрування та системи адміністративних процедур, спрямованих на забезпечення ефективного, прозорого й підзвітного використання публічних фінансів. Обґрунтовано, що публічні закупівлі в сучасних умовах є не лише інструментом задоволення

потреб держави і територіальних громад, а й важливим механізмом реалізації економічної, соціальної та антикорупційної політики держави, а також засобом інтеграції України до правового простору Європейського Союзу.

У роботі визначено функціональне призначення публічних закупівель, розкрито їх адміністративно-правову природу та доведено, що ключову роль у забезпеченні законності й ефективності цієї сфери відіграють адміністративні процедури. Запропоновано їх класифікацію та виокремлено характерні ознаки, що дозволяє систематизувати національне законодавство й удосконалити правозастосовну практику.

Доведено, що цифровізація закупівель через електронну систему Prozorro посилює прозорість і конкуренцію, однак потребує подальшого нормативного уточнення процедур авторизації, контролю та відповідальності. Обґрунтовано доцільність імплементації європейських підходів, зокрема концепції вартості життєвого циклу, як умови підвищення ефективності та сталого розвитку системи публічних закупівель в Україні.

4. Здійснено комплексне адміністративно-правове дослідження публічних закупівель як інституту публічного адміністрування та як системи адміністративних процедур, що забезпечують прозоре й ефективне використання публічних фінансів. Доведено, що еволюція законодавства (зокрема після змін 2019 р.) розширила процедурну складову закупівель і актуалізувала потребу їх узгодження з підходами адміністративного права та стандартами ЄС. Обґрунтовано міжгалузевий, але пріоритетно публічно-правовий характер закупівельних відносин: до укладення договору вони мають ознаки «влади–підпорядкування», завершуються прийняттям адміністративних актів (рішень про допуск, відхилення, намір укласти договір), супроводжуються можливістю оскарження та реалізуються за принципами відкритості й електронізації.

Систематизовано ознаки й види адміністративних процедур у сфері закупівель, розкрито їх етапність та уразливі точки (передусім стадії планування, формування документації, встановлення кваліфікаційних

критеріїв і кваліфікаційного розгляду), де концентруються корупційні ризики та дискреція замовника. Детально охарактеризовано процедури відкритих торгів і їх різновиди (спрощена закупівля, «європейська» модель), торги з обмеженою участю, конкурентний діалог і переговорну процедуру, визначено їх логіку, строки та гарантії прав учасників.

Зроблено висновок, що подальше вдосконалення системи має ґрунтуватися на підвищенні правової визначеності процедур, уніфікації підходів до юрисдикції спорів, посиленні контролю та імплементації європейських інструментів оцінки, зокрема вартості життєвого циклу.

5. У дисертації здійснено комплексне дослідження адміністративно-правової природи публічних закупівель як складової системи адміністративних процедур та визначено їх місце в механізмі реалізації публічного інтересу щодо ефективного й прозорого використання бюджетних коштів. Обґрунтовано, що до укладення договору закупівельні правовідносини мають переважно публічно-правовий характер, оскільки замовник реалізує владно-організаційні повноваження, приймає рішення у формі адміністративних актів і забезпечує процедурні гарантії рівного доступу та оскарження. Систематизовано етапність конкурентних і неконкурентних процедур (відкриті торги, спрощена закупівля, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог, переговорна процедура) та визначено найбільш ризикові стадії, пов'язані з дискрецією замовника на етапах кваліфікації й формування документації. Окремо розкрито правове регулювання авторизації електронних майданчиків у системі «Прозорро», запропоновано класифікацію авторизаційних, субавторизаційних і деавторизаційних процедур та окреслено прогалини нормативної визначеності строків і підстав їх ініціювання. Сформульовано пропозиції щодо уніфікації процедурних гарантій, підвищення прозорості та мінімізації корупційних ризиків, що сприятиме вдосконаленню правозастосовної практики й узгодженню закупівельного регулювання з євроінтеграційними стандартами.

6. Констатовано, що адміністративні процедури оскарження у сфері публічних закупівель становлять базовий позасудовий інструмент забезпечення та відновлення порушених прав і законних інтересів учасників закупівельних правовідносин, одночасно виконуючи превентивно-регулятивну функцію щодо мінімізації недобросовісних практик з боку замовників. Їх квазісудовий характер детермінований тим, що розв'язання публічно-правового спору здійснюється суб'єктом публічної адміністрації з дотриманням мінімально необхідних процесуальних гарантій (змагальності, рівності сторін, відкритості, мотивованості рішення), а також із забезпеченням подальшого судового контролю за актами постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України.

Визначальною ознакою досліджуваного провадження у сфері публічних закупівель є його високий рівень технологічної інтеграції з електронною системою «Прозорро», що зумовлює електронну форму ініціювання, обов'язковість та процедурну інкорпорацію сплати плати за подання скарги, а також автоматизоване призупинення ключових процедурних дій у межах закупівлі як гарантію реальності адміністративного захисту. Водночас установлено наявність низки проблемних аспектів, зокрема потенційну можливість маніпулятивного впливу на юридично значимий момент оприлюднення протоколів, невизначеність у встановленні початку перебігу строків оскарження на постаукціонній стадії, а також дискусійність пропорційності заборони відкликання скарги. Окремо підкреслено, що скорочення строків розгляду скарг може створювати ризики звуження змісту принципів змагальності та рівності процесуальних можливостей сторін, що здатне негативно позначатися на якості рішень органу оскарження та рівні довіри до відповідного механізму.

7. Констатовано, що адміністративно-правове забезпечення контролю у сфері публічних закупівель є ключовим інструментом охорони публічного інтересу, спрямованим на запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, мінімізацію корупційних ризиків та підтримання довіри

до системи закупівель. Контрольні механізми мають багаторівневий характер і поєднують державний контроль (загальний і спеціальний) із громадським наглядом, який за своєю природою є переважно інформаційно-аналітичним і ініціативним. Державний контроль у закупівлях реалізується через низку адміністративних процедур, серед яких найбільш репрезентативними виступають моніторинг закупівель та перевірки закупівель, здійснювані Державною аудиторською службою України. Моніторинг функціонує як поточний контроль, що забезпечує оперативне реагування на ризики та порушення, тоді як перевірка закупівель має інспекційно-втручальний характер і, як правило, здійснюється постфактум. Ефективність цих процедур залежить від належної процесуальної визначеності, якості доказової бази, дотримання строків притягнення до відповідальності та прозорості взаємодії сторін через електронну систему «Прозорро».

8. Визначено, що воєнний стан став визначальним чинником трансформації системи публічних закупівель України, зумовивши перегляд процедурних підходів у бік підвищення оперативності та адаптивності. Встановлено, що зміни до постанови Кабінету Міністрів України № 169 після 14.04.2022 конкретизували режим закупівель до 50 тис. грн, закріпивши можливість їх здійснення без використання електронної системи за умови дотримання принципів закупівельної діяльності, водночас обмеживши обсяг планування та звітування у цьому сегменті. Акцентовано, що статистика, наведена Міністерством економіки, довкілля та сільського господарства України, фіксує істотне скорочення конкурентних закупівель і зниження показника конкуренції у 2022 році порівняно з 2021 роком, що об'єктивно корелює з бюджетним перерозподілом, логістичними розривами, дефіцитом ресурсів і релокацією бізнесу. Визначено, що делегування уряду повноважень із встановлення «особливостей» (зокрема через Постанову Кабінету Міністрів України № 1178 від 12.10.2022 року та через Постанову Кабінету Міністрів України від 12.05.2023 року № 471) підвищило швидкість

нормативного реагування, але одночасно актуалізувало ризики надмірної дискреції та посла

блення конкурентних засад. Встановлено, що пріоритетним напрямом удосконалення є забезпечення балансу між оперативністю й підзвітністю через стандартизацію обґрунтувань, ризик-орієнтований контроль та мінімально достатню прозорість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина: у 2 т. ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) [та ін.]; видавництво «Юридична думка», 2007. Т.1, 592 с.
2. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11-17.
3. Аврамець Ю.О. Вплив PROZORRO: створено в рамках проєкту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» за фінансування USAID та UKAID. Київ, 2020. 12 с.
4. Актуальні проблеми сфери публічних закупівель у світі, озвучені на Міжнародній конференції «Public Procurement: Global Revolution VIII» у м. Ноттінгем (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії). URL:
[https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/index.nsf/\(documents\)/71268A8731BEF02EC2258148003FB176?OpenDocument&year=2017&month=06&](https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/index.nsf/(documents)/71268A8731BEF02EC2258148003FB176?OpenDocument&year=2017&month=06&)
5. Аналіз регуляторного впливу до проєкту постанови Кабінету Міністрів України «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». *Міністерство економіки України*. URL: <http://surl.li/juxjt>(дата звернення: 20.06.2025).
6. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навчальних закладів, рос. мовою. Літера, 2001. 353 с.
7. Бевзенко В.М. Адміністративний орган: поняття, сутність, види : презентаційні матеріали. Верховний Суд України. К., 2025. 47 с.
8. Безпека судів в Україні – досвід для міжнародної спільноти : виступ заступника Голови Державної судової адміністрації України Сергія

Чорнуцького під час онлайн-конференції на тему: «Безпека судів в Україні».
URL : <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1395300/>

9. Богданенко А. І., Романенко Є. О., Шпак Ю. В. Формування ефективної системи державного управління. Понятійно-термінологічний словник : навч. посіб. Богданенко А. І., Романенко Є. О., Шпак Ю. В. Київ : Видавництво Ліра-К, 2024. 394 с.

10. Борисенко А., Д'ячук М. Адміністративні процедури у сфері публічних закупівель. *Law. State. Technology*. 2023. № 2. Рр. 30–35. URL: [10.32782/LST/2023-2-5](https://doi.org/10.32782/LST/2023-2-5)

11. Бояринцева М.А. Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2 (6). С. 79-94.

12. Братель С. Г. Класифікація адміністративних процедур: збірник наукових праць. ред. кол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред), Ю. П. Алєнін [та ін.]; Одеса: Юридична л-ра, 2014. Т. 14. С. 214-220.

13. Бублій М. П. Етапи розвитку нормативно-правового забезпечення системи державних закупівель. Теорія та практика державного управління. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2011_4_7

14. Висновок щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до пункту 3 розділу Х "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про публічні закупівлі" щодо закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, та із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі» (реєстр. № 6416 від 10.12.2021 р., Кабінет Міністрів України) URL:<https://itd.rada.gov.ua/87bba1e5-a0fc-43a6-ac73-447f4165822f>

15. Відкриті торги: строки проведення. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/procedura-vidkriti-torgi>

16. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2009. 219 с.
17. Галуцько В.В. Олефір В.І. Гридасов Ю.В. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право: навч. посібник. Херсон: ХМД, 2015. Т.1, 272 с.
18. Гаращук В.М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. URL:http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7162/1/Garashuk_201.pdf
19. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 17 с.
20. Горбатюк Я.В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України «Про публічні закупівлі». *Юридичний вісник*. 2016. №3 (40). С.132-137.
21. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. *Вісник Академії управління МВС*. 2008. № 3 С. 6-18.
22. Д'ячук М. Ю. Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С.635-637. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-5/158>
23. Д'ячук М.Ю. Правове регулювання процедур авторизації суб'єктів публічних закупівель. *Право та державне управління*. 2025. №2. С. 273-279. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.3.35>
24. Д'ячук М. Ю. Нормативно-правові засади здійснення процедур у сфері публічних закупівель. *Legal education and science in the context of European integration* : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (5 жовтня 2022 р.) за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. О. Легези; НТУ «Дніпровська політехніка». Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С.21-23
25. Д'ячук М. Ю. Правова природа та особливості електронної системи PROZORRO як інструмента забезпечення прозорості та конкуренції у публічних закупівлях. *«Молодь: наука та інновації» 2025*: матеріали XIII

Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 12–14 листопада 2025 року (у 3-х томах) Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2025. Том 3. С. 132-135.

26. Данилюк О. Оскарження по-новому: що потрібно знати бізнесу. *ProZakupki*. URL: <https://education.zakupki.prom.ua/oskarzhennya-po-novomu-shho-potribno-znati-biznesu/>

27. Дацюк А-В. Г. Управління закупівлями в установах державного сектору, як напрямок антикорупційної діяльності: сучасний стан та шляхи вдосконалення. URL: <http://surl.li/juyn>

28. Державне підприємство «Медичні закупівлі України. URL: <https://mpu.gov.ua/uk>

29. Держзакупівлі Prozorro на офіційному акредитованому майданчику УУБ URL: https://tender.uub.com.ua/?gad_source=1&gad_campaignid=6933523135&gclid=Cj0KCQiAjJTKBhCjARIsAIMC44-fwZKU1aeSW-Ym852TF144XWA69YU0bv7t5_bik2VXhNXkWZGEmCQaAiFEEALw_wcB

30. Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України №169 від 28 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-p#Text> (втратила чинність)

31. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2025 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-p#n1426>

32. Директива 2014/25/ ЄС про державні закупівлі 2014 р. URL: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/zakupivli/dodatok-31dyrektyvuyes-pozakupivlyah-1.pdf>

33. З 2022 року закупівлі може проводити виключно уповноважена особа URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/z-2022-roku-zakupivli-mozhe-provoditi-viklyuchno-upovnovazhena-osoba-1>

34. Загребельська А.А. Законопроект 1076: колегії і замовникам занадто закрутили гайки по строкам розгляду. *Наші Гроші*. URL: <http://nashigroshi.org/2019/09/02/zakonoproekt-1076-kolehii-i-zamovnykam-zanadto-zakrutyly-hayku-po-strokam-rozghliadu/>

35. Заєць Н. Процедура відкритих торгів із публікацією англійською мовою здійснюється із застосуванням електронної системи закупівель URL: <https://dzplatforma.com.ua/article/44-yak-provesti-vidkriti-torgi-z-publikatsieyu-angliyskoju-movoju>

36. Замовник виправдовує порушення воєнним станом: позиція ДАСУ. *Інфобокс Prozorro*. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/zamovnik-vipravdovuye-porushennya-voeyennim-stanom-poziciya-dasu-1>

37. Звіт USAID та UKAID: вплив PROZORRO. Березень 2017 р. (створено в рамках проекту «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» за фінансування USAID та UKAID). К., 2017. 12 с.

38. Здирко Н.Г. Публічні закупівлі в Україні: історичний аспект становлення та розвитку. *Причорноморські економічні студії*. 2019. № 48. Ч. 3. С. 139-146.

39. Інструкція по оскарженню публічних закупівель на е-майданчику SmartTender.biz. URL: <https://smarttender.biz/instruktsii/instruktsiya-oskarzhennya-publichnyh-zakupivel-uchasnyk/>

40. Іорданов В. П. Актуальні проблеми проведення державних закупівель на сучасному етапі. *Вісник господарського судочинства*. 2008. № 3. С. 161-168.

41. Качура О.А. Поняття адміністративних процедур державної реєстрації. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Серія «Політологія. Соціологія. Право»*. 2014. № 1. С. 101–107.

42. Калініченко О.Ф. Контрольно-наглядові та правоохоронні органи контролю за реалізацією конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. *Форум права*. 2011. № 2. С. 359–365.

43. Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право. ред. І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.
44. Ковальчук М.О. Чим відрізняється авторизація від аутентифікації? Стаття від 30 вересня 2014 р. WordPress : вебсайт. URL: <https://kovalchukmm14.wordpress.com/2014/09/30>
45. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
46. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
47. Колотій В., Пила В., Шатковський О. [та ін.]; Регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в ЄС та в Україні: наук. видання. Київ: Ніка-Прінт, 2005. 768 с.
48. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
49. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. за ред. О. Шатковського та С. Яременка. Київ, 2016. 131 с.
50. Консультації з питань публічних закупівель: відповідь на запит № 394/2017. *Міністерство економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=5db1cfe3-5985-4318-a7ea-87176d65913b&lang=uk-UA>
51. Консультації з питань публічних закупівель: відповідь на запит № 22/2017. *Міністерство економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=174933e1-b12c-4948-a33f-2f2034d28ec5&lang=uk-UA>
52. Консультації з питань публічних закупівель: відповідь на запит № 283/2016. *Міністерство економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=011d5df6-768e-46e9-9f66-86a71737584d&lang=uk-UA>

53. Консультації з питань публічних закупівель: відповідь на запит № 226/2016. *Міністерство економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=d6c6d6ed-bbd8-4463-a583-32b0a49d88a9&lang=uk-UA>

54. Критенко О.О. Розвиток державного регулювання системи закупівель за державні кошти. *Наукові праці. Державне управління*. Вип. 196. Т. 208. С.129-134.

55. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття «державні закупівлі». *Вісник Академії митної служби України*. 2014. № 1. С.19-26.

56. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник. Київ: Атіка, 2007. 416 с.

57. Куйбіда Р. Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці. *Державні закупівлі України*. 2008. №12 (54). С. 28-32

58. Кулак Н. В. Електронне забезпечення сфери здійснення державних закупівель в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 20.00.02. Харків, 2015. 238 с.

59. Кулак О.П. Механізми забезпечення розвитку системи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Запоріжжя, 2013. 205 с.

60. Кулик І. Аномально низька ціна в Прозорро. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/anomalno-nizka-cina>

61. Левченко О.В. Адміністративні процедури: оновлені підходи до положень про критерії класифікації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип.1. С. 62-64.

62. Легеза Ю., Пушкіна О., Паутов Г. Використання сонячної енергії як напрям забезпечення вимог життєздатності населених пунктів: нормативно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2022. № 3. Р.3–8. URL:10.32782/LST/2022-3-1

63. Легеза Ю.О. Банки у здійсненні політики запобігання банкрутства суб'єктів господарювання у сфері містобудування: адміністративно-правовий та цивільно-правовий аспекти. *Право і суспільство*. 2025. № 1. С. 473-477.

64. Легеза Ю.О. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 2. С. 25–30.

65. Легеза Ю.О. Характеристика внутрішніх факторів, що впливають на стан оперативної обстановки у сфері державних закупівель. *Науковий вісник ДДУВС*. 2019. №2. С. 103-108.

66. Лист Мінекономіки України від 07.02.2022 № 3304-04/6037-06 щодо застосування «24 годин на усунення невідповідностей» (роз'яснення). URL: <https://document.vobu.ua/doc/10019>

67. Максименко З. В., Ткаченко Н.Б. Державні закупівлі в Україні: економічні аспекти та збірка нормативних актів: навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів. Київ: Книга, 2004. 304 с.

68. Малолітнева В.К. Проблеми розмежування господарської та адміністративної судових юрисдикцій у справах про публічні закупівлі. *Право і суспільство*. 2019. №4. С.104-112.

69. Матвійчук В.К., Хар І.О. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: у 2 т. за ред. В.К. Матвійчука. Київ: КНТ, 2007. Т.1. 786 с.

70. Мельник Р. С. Інститут адміністративної процедури: деякі пропозиції щодо його змісту: збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 119-128.

71. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

72. Міністерство економіки України. Консультації з питань публічних закупівель (офіційні відповіді/роз'яснення щодо практичних

питань застосування Закону та Особливостей). URL:
<https://me.gov.ua/inforez/list>

73. Оврамець Ю. О. Адміністративно-правові процедури публічних закупівель в Україні.: дис. ... д-ра філос.081. Київ, 2023. 282 с.

74. Оврамець Ю. О. Зміст та етапи адміністративної процедури авторизації електронних майданчиків. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 4 (33). С. 69–76.

75. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг: дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Тернопіль, 2009.

76. Олефір А.О. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Харків: Юрайт, 2012. 456 с.

77. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. Посібник. за ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 575 с.

78. Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності: Постанова Верховної Ради України від 25.10.1991 № 1698а-ХІІ. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698%D0%B0-12/ed19911025>

79. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>

80. Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 631. *Офіційний вісник України*. 2013. № 69. С. 27. Ст. 2532.

81. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та про ведення авторизації електронних майданчиків: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 166. *Офіційний вісник України*. 2016. № 22. С. 13. Ст. 855.

82. Панаіотіді С.М. Як правильно оскаржити тендер: типові помилки. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2016/07/6/7113796/>

83. Пантелеймоненко А., Мілька А., Павленко О. Публічні закупівлі в Україні в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. № 51. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-51-20>

84. Пахомов І. Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення. *Право України*. 2007. №10. С.3-5.

85. Петруненко Я. В. Господарсько-правові основи державних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Одеса, 2013. 215 с.

86. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF>

87. Підмогильний О.О. Історико-правовий генезис регулювання закупівель за державні кошти в Україні. *Держава та регіони*. 2012. № 4(40). С. 61-65.

88. Пінькас Г. І. Система ефективного державного фінансового контролю і координації у сфері державних закупівель. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 2 (92). С. 57-69.

89. Плащенко К. Держаудитслужба почала перевіряти закупівлі за особливостями. URL: <https://radnuk.com.ua/voiennyj-stan/derzhadytsluzhba-pochala-pereviriaty-zakupivli-za-osoblyvostiamy/>

90. Постанова Великої палати Верховного суду від 14.05.2019 у справі № 918/843/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81799994>

91. Постанова Великої палати Верховного суду від 29.01.2019 у справі № 819/829/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79834949>
92. Постанова Верховного суду України від 10.05.2016 у справі № 826/7230/15. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58434308>
93. Постанова КГС ВС від 23.09.2021 у справі № 907/576/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99890006>
94. Постанова КГС ВС від 26.01.2022 у справі № 910/21013/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102892052>.
95. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 05 березня 2019 року у справі № 826/12827/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80384228>
96. Прилуцький Р.Б. Проблемні питання застосування законодавства у сфері здійснення державних закупівель. *Юридична наука*. 2012. №7. С. 35-44.
97. Про відключення попередньо авторизованого електронного майданчика від електронної системи закупівель: Наказ Мінекономіки від 07.04.2020 № 644-20. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://drive.google.com/file/d/1EwTXhJvqTzl68DZzycMEqtfMpwr8ggD8/view>
98. Про відключення попередньо-авторизованого-електронного-майданчика від електронної системи закупівель: Наказ Мінекономіки від 03.04.2020 № 615-20. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: https://drive.google.com/file/d/1iE4iSQM838ZWK_dgyNyMTJBnkZ1_NYuD/view
99. Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель: Закон України від 19 вересня 2019 року № 114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text>

100. Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану: Закон України від 16 серпня 2022 року № 2526-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2526-20#Text>

101. Про внесення змін до Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 396. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-2016-%D0%BF#Text>

102. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178 і від 21 березня 2023 р. № 253 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 471. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2023-п#Text>

103. Про внесення змін до пункту 3 розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких законів України щодо закупівлі лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я, та із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі: Закон України від 21 квітня 2022 року № 2229-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-20#Text>

104. Про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо уточнення окремих положень: Закон України від 9 липня 2022 року № 2386-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2386-20#Text>

105. Про встановлення розміру плати за подання скарги та затвердження Порядку здійснення плати за подання скарги до органу оскарження через електронну систему закупівель та її повернення суб'єкту оскарження: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 292.

Офіційний вебпортал парламенту України. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2020-%D0%BF>

106. Про деякі питання організації роботи Антимонопольного комітету України на період дії карантину в Україні: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 17.03.2020 № 2-рп. URL:
<https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/rozporyadzhennya-2-rp-vid-17032020.pdf>

107. Про ефективне використання бюджетних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2023-п#Text>

108. 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 Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 р. № 1178 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 471). URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-п#Text>

109. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п#Text>

110. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text>

111. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>

112. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними

органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF>

113. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 18.03.2016 № 477. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0447-16#Text>

114. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України: Наказ від 11.06.2020 № 1082. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0610-20#Text>

115. 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-п#Text>

116. Про затвердження Примірного договору про надання доступу до модуля електронного аукціону та бази даних: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 28.03.2018 № 435. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0435731-18#Text>

117. Про затвердження Регламенту Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 19.04.2016 № 11-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0008226-23#Text>

118. Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22.03.2016 № 490. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0449-16#Text>

119. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. *Офіційний вебпортал*

парламенту URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80/ed20140419#n56>

120. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

121. Про лікарські засоби: Закон України від 4 квітня 1996 року № 123/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-вр#Text>

122. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17 липня 2020 року № 808-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>

123. Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг): Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.1997 № 694. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694-97-%D0%BF#Text>

124. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2346-ІІІ. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2346-14>

125. Про Постійно діючу адміністративну колегію Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 05.04.2015 № 6-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0008226-23#Text>

126. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VІІІ. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

127. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>

128. Про результати аналізу щорічного звіту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель: Звіт Рахункової палати від

28.05.2019 № 12-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/12-2_2019/Zvit_12-2_2019.pdf

129. Про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «ПРОЗОПРО», що має фінансові наслідки для державного бюджету: Звіт Рахункової палати від 29.11.2018 № 30-4. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/30-4_2018/Zvit_30-4_2018.pdf

130. Регламент Рахункової палати: Рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf

131. Реєстрація доменних імен. URL: <https://www.gov.ua/faq/>

132. Рішення Європейського суду з прав людини від 20.01.2012 (справа «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854

133. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого частини дев'ятої статті 11 Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" (справа про припинення виплати допомоги при народженні дитини) від 8 червня 2016 року у справі № 3-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-16#Text>

134. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 14.11.2018 у справі № 826/12827/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78087176>

135. Розвиток законодавства з питань державних закупівель та проблемні питання його застосування. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35683

136. Руденко Т. Що робити уповноваженій особі, якщо в її закупівлі відбувається моніторинг. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/shcho-robiti-upovnovazheniy-osobi-yakshcho-v-jiji-zakupivli-vidbuvayetsya-monitoring>

137. Самагальська Ю.Я. Стадії інспекційного провадження: загальна характеристика. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2013. Вип. 58. С. 157–162.
138. Селіванова Н.П. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 222 с.
139. Савченко О. Оскарження публічних закупівель з 19.04.2020: лайфхак для учасників та нові виклики для замовників. *Протокол*. URL:https://protocol.ua/ru/oskargennya_publichnih_zakupivel_z_19_04_2020_layfhak_dlya_uchasnikiv_ta_novi_vikliki_dlya_zamovnikov/
140. Смиричинський В. В. Логістичний менеджмент державних закупівель: теоретично-правовий та методологічний аспект: монографія. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 274 с.
141. Сошников А.О. Господарсько-правове забезпечення публічних закупівель: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2019. 19 с.
142. Стеценко С. Г. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки: збірник наукових праць. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 69-74.
143. Сулима А. Закупівельний FAQ. Правові колізії виконання судових рішень у сфері публічних закупівель, або чому система «Прозорро» не визнає судовий контроль. *Наші гроші*. URL: <http://surl.li/juzrk>
144. Тендерне забезпечення. *ІнфобоксПрозорро*. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/tenderne-zabezpechennya>
145. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
146. Типовий закон ЮНСІТРАЛІ щодо закупівель товарів (робіт) та послуг від 17.06.1994 *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_878
147. Ткаченко Н. Б., Уманців Ю.М. Макроекономічні аспекти державних закупівель. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 82-88

148. Торги з обмеженою участю. Zakupki UA - Електронний майданчик учасник системи публічних закупівель Prozorro. URL: https://zakupki.com.ua/torgy-z-obmezhenoyu-uchastyu.html?gclid=Cj0KCQJwka_1BRCPARIsAMlUmEr7bGayhUHmJ6ulr9cTf6p2h8g1I0t_Rpq4_8uT5g5DdX5awvYYlWQaAtCFEALw_wcB

149. Узагальнена практика Колегії АМКУ: типові причини оскарження закупівель. *Антимонопольний комітет України*. URL: <https://amcu.gov.ua/news/uzagalnena-praktika-kolegiyi-amku-tipovi-prichini-oskarzhennya-zakupivel>

150. Україна та ЄС підписали Меморандум та Кредитну угоду щодо отримання макрофінансової допомоги обсягом 18 млрд євро : Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukraina-ta-ies-pidpysaly-memorandum-ta-kredytnu-uhodu-shchodo-otrymannia-makrofinansovoi-dopomohy-obsiahom-18-mlrd-ievro>

151. Умови приєднання нових майданчиків. URL: <https://prozorro.gov.ua/for-places>

152. Фалко Ю. Удосконалення управління системою державних закупівель в умовах модернізації економіки України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С.133-139.

153. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692-698.

154. Хусанова К.Ю. До питання про особливості методу правового регулювання відносин у сфері державних закупівель. *Часопис Київського університету права*. 2010. №1. С.117-123.

155. Цибульник Н.Ю. Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 159 с.

156. Чайка Д. Відхилити чи не відхилити? Ось в чому питання! Найтипівіші помилки замовників, з якими експерти зіштовхуються в своїй

практиці та що може зробити замовник для того, щоб застерегти себе? URL: <https://e-tender.ua/news/vidhiliti-chi-ne-vidhiliti-os-v-chomu-pitannya-122>

157. Чи діють правила адміністративної процедури у сфері електронних публічних послуг? <https://uplan.org.ua/analytics/chy-diiut-pravy-la-administratyvnoi-protsedury-u-sferi-elektronnykh-publichnykh-posluh/>

158. Чистов С. М., Никифоров А. Є., Куценко Т. Ф. [та ін.]: Державне регулювання економіки: навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2005. 354 с.

159. Шатковський О. Розвиток законодавства України щодо державних закупівель: від еволюції до революції. *Радник у сфері державних закупівель*. 2015. № 5 (44). С.44-48.

160. Шатковський О., Гьотлер П. Стратегія реформування публічних закупівель. URL: <https://dzplatforma.com.ua/article/15799-strategiyareformuvannya-publichnykh-zakupivel-pidbivaemo-pidsumki> (дата звернення: 20.06.2023).

161. Шатковський О., Яременко С. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами єс коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. URL: <https://infobox.prozorro.org/upload/files/main/980/555/zvitkomentar-122016-final-2.pdf>

162. Шкарупа В.К., Лагода О.С. Адміністративна процедура, її значення та місце в адміністративно-процесуальній діяльності. *Право України*. 2006. № 6. С. 12-14.

163. Що таке електронна система закупівель та авторизовані електронні майданчики. URL: <https://tndr.com.ua/article/shho-take-elektronna-sistema-zakupivel-ta-avtorizovani-elektronni-majdanchiki/>

164. Що таке спрощені закупівлі і чим вони відрізняються від допорогових. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/shcho-take-sproshcheni-zakupivli-i-chim-voni-vidriznyayutsya-vid-doporogovih>

165. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між

спеціалізованими адміністративними і господарськими судами: Лист Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2-2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v3-2-700-05>

166. Щодо критеріїв оцінки тендерних пропозицій. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/shchodo-kriterijiv-ocinki-tendernih-propozicij>

167. Щодо особливостей здійснення публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування: лист Міністерства економіки України від 8 грудня 2022 року № 3323-04/78667-06. URL: <https://me.gov.ua/InfoRez/DocumentsList?fNum=3323-04/78667-06&id=f2e30594-ba6c-420f-9c24-2a852415a884&lang=uk-UA&tag=InfarezKnowledgeDb>

168. Як пов'язати тендер та план закупівлі в PROZORRO. *ІнфобоксПрозорро*. URL: <https://infobox.prozorro.org/updates/yak-pov-yazati-tender-ta-plan-zakupivli>

169. Як проходить аукціон в Прозорро. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/yak-pracyuye-modul-aukcion>

170. Barvinenko V., Mishyna N., & Qaracayev C. Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2023. № 9(4). Pp.31-36.

171. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. EUR-Lex. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32004L0017>

172. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/TXT/?uri=CELEX:32004L0018>

173. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:32014L0023>

174. 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 Text with EEA relevance. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:32014L0024>

175. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. EUR-Lex. URL: <http://surl.li/jvbeb>

176. Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement Text with EEA relevance. EUR-Lex. URL: <http://surl.li/jvbdo> (date of access: 20.06.2023).

177. French Public Procurement. URL: <https://gettingthedealthrough.com/area/33/jurisdiction/28/public-procurement2016france> (date of access: 20.06.2023).

178. Germany – EU member country profile. *European Commission*. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improvinginvestment/public-procurement/study/country_profile/de.pdf

179. Leheza Yevhen, Viktoriia Yurovska, Nataliia Zadyraka, Roman Myroniuk, and Vitalii Melnyk. 'Introduction of Electronic Governance Technologies in Administrative, Social and Labor Relations: Legal Regulation and Foreign Experience'. *Revista de La Universidad Del Zulia* 14, no. 39 (2023): 445–56. <https://doi.org/10.46925//rdluz.39.25>.

180. Leheza Yu.O. Public environmental funds as a source of the formation of local budgets of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №7. С.522-524

181. Prozorro. URL:
https://www.dzo.com.ua/?gad_source=1&gad_campaignid=23040843347&gclid=CjwKCAiA3fnJBhAgEiwAyqmY5XU_I8Vo3g2jBZsIOYtHwhSdDBQ_yjMHgc2_cm1PepkRS-RS5IsElBoCTUMQAvD_BwE
182. Prozorro. Інфобокс: матеріали та роз'яснення щодо застосування Закону України «Про публічні закупівлі» (довідкові пояснення механізмів системи, етапів процедур, практики застосування норм). URL:
<https://infobox.prozorro.org/articles/shchodo-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrajini-pro-publichni-zakupivli-list-minekonomiki-1>
183. Public procurement 2015 № 102. *Legislation.gov.uk*. URL:
http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/102/pdfs/uksi_20150102_en.pdf.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

СПИСОК ПРАЦЬ,

ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Борисенко, А., Д'ячук М. (2023). Адміністративні процедури у сфері публічних закупівель. *Law. State. Technology*, 2, 30–35, doi: 10.32782/LST/2023-2-5
2. Д'ячук М. Ю. Адміністративно-правове регулювання публічних закупівель в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №5. С.635-637. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-5/158>
3. Д'ячук М.Ю. Правове регулювання процедур авторизації суб'єктів публічних закупівель. *Право та державне управління*. 2025. №2. С. 273-279. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.3.35>
4. Д'ячук М.Ю. Нормативно-правові засади здійснення процедур у сфері публічних закупівель. *Legal education and science in the context of European integration* : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (5 жовтня 2022 р.) / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. О. Легези; НТУ «Дніпровська політехніка». Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С.21-23
5. Д'ячук М. Правова природа та особливості електронної системи PROZORRO як інструмента забезпечення прозорості та конкуренції у публічних закупівлях. *«Молодь: наука та інновації» 2025*: матеріали XIII Міжнародної науково-технічної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, Дніпро, 12–14 листопада 2025 року (у 3-х томах) / Національний технічний університет «Дніпровська політехніка» – Дніпро : НТУ «ДП», 2025. Том 3. С. 132-135