

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОЦЕДУРИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Мета. У статті досліджуються вітчизняні та іноземні доктринальні підходи щодо сутності процедур публічних закупівель. З огляду на новизну законодавства про публічні закупівлі в правовій доктрині України дотепер не було проведено загально-науково-теоретичне дослідження із цієї теми. Здійснення аналізу адміністративно-правових процедур публічних закупівель має забезпечити систематизацію знань із різних джерел для формування єдиного розуміння змісту й призначення окреслених процедур, покращення їх нормативного регулювання та практики застосування.

Методи. Актуальність дослідження зумовлюється необхідністю виробити базу знань про адміністративні процедури публічних закупівель, використовувати ці знання під час їх практичного втілення та вдосконалювати існуючу систему публічних закупівель. Метою розвідки є наведення й обґрунтування авторського бачення сутності та системи адміністративно-правових процедур публічних закупівель в Україні.

Результати. У результаті проведеного дослідження доведено, що процедури закупівель відрізняються від адміністративно-правових процедур публічних закупівель своєю спрямованістю. По-перше, процедури закупівель спрямовані на забезпечення взаємовигідного обміну: замовник отримує товари, послуги, роботи за найбільш вигідною для держави ціною, а постачальник отримує державні кошти. Адміністративно-правові процедури у сфері публічних закупівель спрямовані на забезпечення належного функціонування системи публічних закупівель, належного проведення процедур закупівель у повній відповідності до вимог законодавства України. По-друге, їх результатом не є видання нормативно-правового чи індивідуально-правового акта або укладення адміністративного договору, а також вони не спрямовані на вирішення конкретної адміністративної справи.

Висновки. Запропоновано виділяти такі адміністративно-правові процедури публічних закупівель: 1) процедуру авторизації електронних торговельних майданчиків у сфері публічних закупівель; 2) процедуру оскарження публічних закупівель; 3) процедуру перевірки публічних закупівель.

Адміністративно-правова процедура авторизації електронного майданчика полягає у вчиненні певними суб'єктами оперативних, організаційних і правових дій, спрямованих на отримання позитивного рішення про авторизацію оператора електронного майданчика в системі електронних закупівель «PROZORRO». Зазначена процедура має декілька стадій: а) стадію підготовки, що завершується направленням заявки від оператора електронного майданчика до уповноваженого органу; б) стадію тестування, що завершується підготовкою та направленням до уповноваженого органу висновку адміністратора електронної системи «PROZORRO»; в) стадію розгляду та прийняття рішення, що завершується прийняттям наказу уповноваженим органом про авторизацію електронного майданчика; г) стадію авторизації, що завершується переданням продуктивного ключа оператору електронного майданчика.

Ключові слова: публічні закупівлі, адміністративно-правові процедури, адміністративні процедури, авторизація, торговельні майданчики, Антимонопольний комітет України.



Оврамець Юлія Олександрівна,
аспірант Національного
університету біоресурсів
і природокористування
України
KorenetsUA@i.ua

1. Вступ

Діяльність органів державної влади та інших публічних суб'єктів щодо здійснення публічних закупівель є складним процесом, який вимагає чіткого алгоритму дій від суб'єктів цих правовідносин. З метою реалізації принципу раціонального використання публічних коштів Україною взято на себе зобов'язання, передбачені ст. ст. 148–156 Глави 8 «Державні закупівлі» розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, які передбачають наближення законодавства України у сфері державних закупівель до стандартів Європейського Союзу та створення прозорої системи на основі принципів, якими регулюються публічні закупівлі в країнах Європейського Співтовариства. Відповідно до ст. 153 Угоди про асоціацію з Європейським Союзом Україна зобов'язана впродовж 8 років привести законодавство у сфері державних закупівель у відповідність до права Європейського Союзу згідно з етапами, визначеними в Додатку XXI до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом.

Прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VII (далі – ЗУ «Про публічні закупівлі») значно вплинуло на врегулювання цієї сфери, однак при цьому так і не було встановлено чіткий порядок забезпечення всіх сфер процесу закупівлі. Адміністративно-правові процедури публічних закупівель здійснюються з метою забезпечення належного функціонування системи публічних закупівель, тому їх нормативна регламентація, правова якість і доступність безпосередньо впливають на якість та своєчасність забезпечення публічних потреб.

З огляду на новизну законодавства про публічні закупівлі в правовій доктрині України досі не було здійснено загальне науково-теоретичне дослідження із цієї теми. Здійснення аналізу адміністративно-правових процедур публічних закупівель має забезпечити систематизацію 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.

Вивчення адміністративно-правових процедур публічних закупівель дасть змогу встановити особливості їх реалізації суб'єктами публічної адміністрації. Важливим аспектом актуальності наукового пошуку є формування системного бачення безпеки адміністративно-правових процедур, а також захисту їх від посягання на послідовність і законність із боку зацікавлених осіб. Правильність проведення адміністративно-правових процедур публічних закупівель, з одного боку, є гарантією реалізації прав, свобод та інтересів громадян, а з іншого – гарантією захисту публічних інтересів держави.

Метою статті є наведення та обґрунтування авторського бачення сутності й системи адміністративно-правових процедур публічних закупівель в Україні.

2. Доктринальні підходи щодо розуміння адміністративно-правових процедур публічних закупівель в Україні

Поняття адміністративно-правових процедур публічних закупівель не має законодавчого закріплення. Натомість ЗУ «Про публічні закупівлі» містить поняття «процедура закупівлі», з огляду на що є необхідність більш детального аналізу співвідношення вказаного терміна та поняття адміністративно-правової процедури публічних закупівель. У ст. 12 ЗУ «Про публічні закупівлі» наведено такий перелік процедур закупівель: 1) відкриті торги; 2) конкурентний діалог; 3) переговорна процедура закупівлі.

На рівні доктрини окремі фахівці досліджуваної сфери схильні виокремлювати такі процедури публічних закупівель в Україні: 1) відкриті торги (без публікації англійською мовою); 2) відкриті торги (з публікацією англійською мовою); 3) переговорна процедура; 4) переговорна процедура за нагальною потребою; 5) переговорна процедура для потреб оборони; 6) конкурентний діалог; 7) допорогова процедура (конкурентна); 8) процедура звітування про укладений договір (Звіт USAID та UKAID, 2017).

На думку Н.П. Селіванової, процедури закупівель належать до адміністративно-правових процедур публічних закупівель (Селіванова, 2017), із чим ми не можемо погодитися. Так, публічна закупівля, відповідно до положень ЗУ «Про публічні закупівлі», є придбанням замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим законом. Тому процедури закупівлі – це процедури, безпосереднім результатом яких має бути укладення договорів про придбання замовником товарів, робіт і послуг. Замовники – це особливі суб'єкти сфери публічних закупівель (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, а також у конкретно визначених законом випадках юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі).

Більшість із зазначених суб'єктів є класичними суб'єктами адміністративно-правових відносин, тобто виступають як органи управління або органи надання адміністративних послуг, тобто як суб'єкти публічної адміністрації. Водночас під час проведення публічних закупівель для забезпечення своїх потреб зазначені суб'єкти не реалізують владно-управлінські функції. Практика адміністративного судочинства встановлює, що виконання адміністративних функцій – це діяльність

усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань (Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України, 2013). Відтак розпорядження публічними коштами хоч і є різновидом організаційно-господарської діяльності, однак не повною мірою може розглядатися як певне завдання, для якого суб'єкт владних повноважень спеціально створюється. Водночас необхідно зазначити широке використання процедур закупівель суб'єктами, які взагалі не є суб'єктами владних повноважень (комунальні та державні підприємства, публічні акціонерні товариства зі значною державною участю тощо).

Договір, що укладається після завершення процедури закупівлі (договір про закупівлю), відповідно до положень ч. 1 ст. 36 ЗУ «Про публічні закупівлі» укладається відповідно до норм Цивільного кодексу України та Господарського кодексу України з урахуванням особливостей, визначених цим законом (ст. ст. 36, 37 ЗУ «Про публічні закупівлі»). Зазначений договір завжди передбачає, що договір про закупівлю не спрямований на розмежування компетенції органів управління та не стосується реалізації владної управлінської функції замовником. Договір про закупівлю є типовим господарським договором, хоча й опосередковує використання державних коштів. Визначення умов договору, окрім тих, що зазначені в тендерній пропозиції, здійснюється в диспозитивному порядку; допускається встановлення умов про припинення в односторонньому порядку, умов про форс-мажор тощо. Із зазначеного постає, що договір про закупівлю за державні кошти не є адміністративним договором. Відсутність одного з притаманних адміністративно-правовим процедурам результату – укладення адміністративного договору – є підставою вважати, що процедури закупівлі не є адміністративно-правовими процедурами публічних закупівель.

3. Адміністративно-правова процедура авторизації електронних торговельних майданчиків у сфері публічних закупівель

Сфера публічних закупівель є однією зі сфер взаємодії держави та приватних суб'єктів. Зазначена взаємодія проводиться через електронну систему «PROZORRO». Ця система є ядром, навколо якого групуються інші, так звані «стейкхолдери», тобто суб'єкти, що можуть впливати на успішність цієї системи. Українська електронна система закупівель складається з веб-порталу уповноваженого органу (Державне підприємство «Прозорро») та акредитованих електронних торговельних майданчиків (Звіт USAID та UKAID, 2017). Зазначені електронні торговельні майданчики є ключовими партнерами електронної системи «PROZORRO». Саме через ці структури державні замовники оголошують тендери, а постачальники змагаються за перемогу в закупівлях на повністю прозорих умовах.

З метою приєднання до електронної системи «PROZORRO» електронні майданчики потребують авторизації. У зв'язку із цим відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. № 166 вони проходять авторизаційну процедуру, яка нами розглядається як вид реєстраційної процедури (Постанова Кабінету Міністрів України № 166, 2016).

Відповідно до теорії адміністративного права адміністративна процедура державної реєстрації – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів публічної адміністрації щодо розв’язання індивідуальних адміністративних справ про засвідчення (підтвердження, офіційне визнання) певних юридичних фактів шляхом вчинення процесуальних дій, внесення записів до державних реєстрів та видачі підтверджувальних документів (Качура, 2014). В.К. Колпаков зазначає, що роль реєстраційної процедури полягає переважно в підтвердженні юридичних фактів (Колпаков, 1999).

Оператор електронного майданчика з метою отримання права бути авторизованим в електронній системі «PROZORRO» подає за підписом свого керівника до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України як уповноваженого органу у сфері публічних закупівель заявку на авторизацію. Відповідна заявка надсилається на його поштову адресу, реєструється та оприлюднюється на веб-порталі (за електронною адресою: <https://prozorro.gov.ua/for-places>). Копія відповідної заявки з додатками надсилається Міністерством економічного розвитку і торгівлі України адміністратору електронної системи – Державному підприємству «Прозорро».

Згідно з вимогами п. 17 Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 166, рішення щодо авторизації (попередньої авторизації) електронного майданчика приймається Міністерством економічного розвитку і торгівлі України на підставі рішення комісії впродовж 20 робочих днів із моменту отримання від адміністратора позитивного висновку результатів тестування. Тобто засідання комісії має бути проведене впродовж 20 днів із дня отримання висновку Державного підприємства «Прозорро».

4. Адміністративно-правова процедура перевірки публічних закупівель

Відповідно до вимог ч. 3 ст. 7 ЗУ «Про публічні закупівлі» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснює контроль у сфері публічних закупівель у межах повноважень, визначених Конституцією України, вказаним законом та іншими законами України. Загальні засади проведення державного фінансового контролю встановлені Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ (Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», 1993). Органом, на який покладено виконання вказаної функції, наразі є Державна аудиторська служба України, яка діє на підставі Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 (Постанова Кабінету Міністрів України № 43, 2016). Також функцію контролю виконують Антимонопольний комітет України та Рахункова палата України в межах повноважень, визначених Конституцією й законами України.

Відповідно до вимог ч. 1 ст. 5 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється шляхом проведення моніторингу закупівлі, проведення перевірки закупівель, а також під час державного фінансового аудиту та інспектування. Розглянемо процедуру про-

ведення перевірки закупівель, однак перед цим зазначимо, що аналогічні провадження в теорії адміністративного права розглядаються як втручальні процедури, або інспекційні провадження. Так, Ю.Я. Самагальська зазначає, що інспекційні провадження – це сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій і рішень, спрямованих на проведення перевірки особи адміністративним органом, що завершується прийняттям та виконанням адміністративного акта (Самагальська, 2013). Важливою характеристикою інспекційних проваджень є їх «втручальний» характер, тобто ініціатива щодо початку цієї процедури виходить від органу контролю. Водночас початок процедури може мати як підставу звернення від наділеного правом на звернення суб'єкта.

Перевірка закупівель проводиться за місцезнаходженням об'єкта перевірки або за місцем розташування об'єкта його права власності. При цьому важливим є те, що перевірка закупівлі проводиться під час проведення інспектування відповідно до вимог Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 (Постанова Кабінету Міністрів України № 550, 2006), а також під час державного фінансового аудиту згідно з п. 3 Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 631.

Рішення про проведення перевірки приймається керівником органу фінансового контролю. Про зазначене рішення повідомляється авторові звернення. При цьому повідомлення про проведення перевірки закупівель та зустрічної звірки не надсилається об'єкту контролю. Перед початком проведення перевірки процедури закупівлі співробітники Державної аудиторської служби України чи її територіальних підрозділів складають у двох примірниках програму перевірки, яка повинна містити найменування об'єкта контролю, тему, період перевірки та питання, що підлягають перевірці відповідно до компетенції контролюючого органу. Програма затверджується керівником контролюючого органу або його заступником. До програми допускається внесення правок за письмовим погодженням із керівництвом органу контролю. Один із примірників програми після її затвердження передається керівнику замовника закупівлі, у якому проводиться інспектування чи аудит, під розписку на примірнику програми контролюючого органу. У разі відмови проставити підпис про це зазначається у вступній частині акта перевірки.

Під час документальної перевірки здійснюється контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель шляхом вивчення документів об'єкта контролю. При цьому забезпечується подання документів на паперових носіях із можливістю перевірки їх електронних відповідників. Надання об'єктом контролю завірених копій документів посадовим особам контролюючого органу для підтвердження фактів виявлення порушень забезпечується головою тендерного комітету, іншою уповноваженою ним особою або керівником об'єкта контролю чи його заступником. Надання копій бухгалтерських документів (у разі потреби) забезпечується головним бухгалтером чи його заступником або уповноваженою на це посадовою особою об'єкта контролю. У разі ненадання завірених копій запитуваних документів про

це зазначається в акті перевірки. Під час проведення перевірки закупівлі можуть вилучатися оригінали документів. Вилучення оригіналів може бути здійснене співробітниками Державної аудиторської служби України виключно на підставі рішення суду за наявності обґрунтованої підозри щодо знищення або підроблення цих документів у зв'язку з тим, що вони доводять факт вчинення правопорушення замовником закупівлі або його посадовими особами (п. 20 Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550). При цьому має бути оформлений акт вилучення, копія якого разом із копією вилученого документа передається замовнику закупівлі під розписку.

5. Адміністративно-правова процедура оскарження публічних закупівель

У ч. 3 ст. 8 ЗУ «Про публічні закупівлі» передбачено, що Антимонопольний комітет України як орган оскарження з метою неупередженого й ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю в процедурах закупівлі, утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Рішення постійно діючої адміністративної колегії (колегій) приймаються від імені Антимонопольного комітету України. Водночас, як зазначає державний уповноважений Антимонопольного комітету України, член Постійно діючої комісії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель С.М. Панаїотіді, необхідно дуже чітко розмежовувати повноваження Антимонопольного комітету України як державного органу зі спеціальним статусом, основним завданням якого є участь у формуванні й реалізації конкурентної політики в частині, що визначена ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», та повноваження колегії як органу оскарження процедури закупівель, що створюється Антимонопольним комітетом України, проте є незалежним існуючим органом. Рішення колегії не можуть бути оскаржені в Антимонопольному комітеті України, як не може Антимонопольний комітет України визначати, яке рішення має приймати колегія щодо будь-якої скарги (Панаїотіді, 2016). Відтак колегія є самостійним інституційним утворенням та має свої особливі функції.

Скарга до колегії подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель. З приводу зазначеного п. 3 Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі, затвердженого Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 березня 2016 р. № 477, передбачає, що розміщення інформації в електронній системі закупівель здійснюється шляхом її внесення та заповнення в електронному вигляді через автоматизоване робоче місце учасника (Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 477, 2016). Як уже зазначалося, цією електронною системою є система «PROZORRO». При цьому варто мати на увазі, що подання скарг в іншій формі не допускається. Тобто подання скарги поштою або електронним листом на адресу колегії не приводить до очікуваних скаржником правових наслідків. Його скарга буде розглядатися не як скарга, а як лист-звернення, який розглядатиметься Антимонопольним комітетом України відповідно до положень Закону України «Про

звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (Закон України «Про звернення громадян», 1996).

Частина 1 ст. 18 ЗУ «Про публічні закупівлі» передбачає, що після розміщення скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель скарга автоматично вноситься до реєстру скарг і формується її реєстраційна картка. Тоді як відповідальність за формування змісту скарги покладається на скаржника, формування реєстраційної картки забезпечується системою «PROZORRO». Картка містить таку інформацію: дату й час подання скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель; номер скарги, присвоєний в електронній системі закупівель під час її подання; номер оголошення про проведення процедури закупівлі, що оприлюднене на веб-порталі уповноваженого органу (абз. 2 ч. 1 ст. 18 ЗУ «Про публічні закупівлі»).

Скарга разом із реєстраційною картою в день розміщення суб'єктом оскарження автоматично оприлюднюється на веб-порталі уповноваженого органу – в електронній системі «PROZORRO» (за електронною адресою: www.prozorro.gov.ua), а також надсилається колегії та замовнику. Залежно від того, на якому етапі проведено оскарження, електронна система «PROZORRO» призупиняє електронний аукціон або не оприлюднює договір і звіт про результати закупівлі під час процедури оскаржень.

Процедури закупівлі мають чіткі часові межі згідно з вимогами ЗУ «Про публічні закупівлі». З огляду на це процедура оскарження не становить винятку та проводиться в строки, зазначені в ст. 18 ЗУ «Про публічні закупівлі», ст. 10 Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» від 12 травня 2016 р. № 1356-VIII. Дотримання строків під час подання скарги також є важливим фактором забезпечення інтересів скаржника. Порушення строків є однією з процесуальних підстав для відмови в задоволенні скарги (Річний звіт Антимонопольного комітету України за 2017 рік, 2018).

У разі прийняття скарги колегією до розгляду електронна система «PROZORRO» автоматично призупиняє початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про закупівлю та звіт про результати проведення процедури закупівлі. У будь-якому разі укладення договору про закупівлю під час оскарження забороняється. Прийняття рішення про припинення розгляду скарги, про залишення скарги без розгляду на етапі допуску скарги до розгляду не передбачає призупинення ходу публічної закупівлі.

Прийняття рішення про прийняття скарги також зупиняє перебіг строку дії пропозиції укласти договір (ч. 1 ст. 32 ЗУ «Про публічні закупівлі»), строку укладення договору за переговорною процедурою (абз. 8 ч. 3 ст. 35 ЗУ «Про публічні закупівлі»). Скарга розглядається колегією протягом 15 робочих днів. Засідання скликаються головою колегії або за дорученням Голови Антимонопольного комітету України. Інформація про проведення засідань повідомляється шляхом викладення її в електронній системі «PROZORRO». При цьому повідомлення про проведення засідання може надсилатися засобами електронної пошти або поштовою кореспонденцією, однак зазначені способи повідомлення не є обов'язковими.

Засідання колегії є відкритими, присутність сторонніх осіб не обмежується, проте в обов'язковому порядку відбувається реєстрація присутніх осіб (п. 8 Розділу V Регламенту). Учасниками засідання є суб'єкт оскарження, замовник, центральна закупівельна організація, їх представники, а також запрошені особи (експерти, спеціалісти тощо). Колегія, відповідно до положень абз. 2 ч. 10 ст. 18 ЗУ «Про публічні закупівлі», має право залучати для отримання консультацій та експертних висновків представників державних органів, експертів, спеціалістів.

Після закінчення засідання формується протокол, який візується секретарем колегії, членами колегії, які приймали рішення, та підписується головою колегії незалежно від того, як проголосували члени колегії. Водночас оформлюється рішення колегії у формі письмового документа, його обов'язкові реквізити встановлено в ч. 11 ст. 18 ЗУ «Про публічні закупівлі». Зазначене рішення візується виконавцем, керівником структурного підрозділу Антимонопольного комітету України, у якому готувалися матеріали для розгляду на засіданні колегії, секретарем колегії, її членами та головою. Протокол засідання колегії, рішення колегії реєструються та зберігаються в структурному підрозділі колегії, що забезпечує її роботу, – Департаменті з питань оскаржень рішень у сфері публічних закупівель Антимонопольного комітету України. Упродовж 3 днів члени колегії за наявності бажання та незалежно від того, як вони голосували («за» чи «проти»), мають право викласти письмово окрему думку, яка додається до протоколу.

6. Висновки

Процедури закупівель відрізняються від адміністративно-правових процедур публічних закупівель своєю спрямованістю. Процедури закупівель спрямовані на забезпечення взаємовигідного обміну: замовник отримує товари, послуги, роботи за найбільш вигідною для держави ціною, а постачальник отримує державні кошти. Адміністративно-правові процедури у сфері публічних закупівель спрямовані на забезпечення належного функціонування системи публічних закупівель, належного проведення процедур закупівель у повній відповідності до вимог законодавства України. Також їх результатом не є видання нормативно-правового чи індивідуально-правового акта або укладення адміністративного договору, вони не спрямовані на вирішення конкретної адміністративної справи.

У результаті системного аналізу норм законодавства України, яке регулює сферу публічних закупівель в Україні, а також доктрини адміністративного права пропонуємо виділяти такі адміністративно-правові процедури публічних закупівель: 1) процедуру авторизації електронних торговельних майданчиків у сфері публічних закупівель; 2) процедуру оскарження публічних закупівель; 3) процедуру перевірки публічних закупівель.

Адміністративно-правова процедура авторизації електронного майданчика полягає у вчиненні зазначеними вище суб'єктами оперативних, організаційних і правових дій, спрямованих на отримання позитивного рішення про авторизацію оператора електронного майданчика в системі електронних закупівель «PROZORRO». Зазначена процедура має декілька стадій: а) стадію підготовки, що завершується направленням заявки від оператора електронного майданчика до уповноваженого органу; б) стадію тестування, що завершується підготовкою

та направленням до уповноваженого органу висновку адміністратора електронної системи «PROZORRO»; в) стадію розгляду та прийняття рішення, що завершується прийняттям наказу уповноваженим органом про авторизацію електронного майданчика; г) стадію авторизації, що завершується переданням продуктивного ключа оператору електронного майданчика.

Аналіз адміністративно-правової процедури оскарження публічних закупівель дає можливість констатувати, що ця процедура складається з декількох стадій, які поділені на низку взаємозалежних етапів. Так, виявлено, що зазначена процедура складається з таких трьох стадій:

1) стадії підготовки та подачі скарги. Зазначена скарга характеризується значною активністю та ініціативою скаржника в підготовці оскарження публічної закупівлі. Майже всі процесуально значимі дії фіксуються в електронній системі «PROZORRO» та опосередковуються нею, а отже, забезпечення оскарження в обхід системи «PROZORRO» унеможливлене;

2) стадії розгляду та прийняття рішення щодо поданої скарги. Характеризується значною активністю органу оскарження – Антимонопольного комітету України в особі колегії та підрозділів, що забезпечують її роботу. Процесуально значимі дії не фіксуються в електронній системі «PROZORRO», а відображаються документально у формі протокольних рішень, проектів документів, висновків тощо. Ця стадія ініціюється й завершується в середовищі електронної системи «PROZORRO»;

3) стадії впровадження рішення. Тісно пов'язана із системою «PROZORRO», забезпечується через взаємодію співробітників апарату Антимонопольного комітету України та інтерфейсу цієї системи.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
2. Дуброва Я.А. Моніторинг публічних закупівель. URL: <https://e-tender.ua/news/monitoring-publicnih-zakupivel-77>.
3. Дуброва Я.А. Перевірки публічних закупівель органами контролю. URL: <https://i.factor.ua/journals/bb/2016/september/issue-36/1/article-21891.html>.
4. 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.
5. 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.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2005. № 32. С. 11. Ст. 1918.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
8. Панаїотіді С.М. Тендери. Про Колегію. URL: <http://blog.liga.net/user/spanaiotidi/article/24401>.
9. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2016. № 12. С. 43. Ст. 506.

10. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2006. № 16. С. 215. Ст. 1206.
11. 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 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2013. № 69. С. 27. Ст. 2532.
12. Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 березня 2016 р. № 477 / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Офіційний вісник України. 2016. № 25. С. 146. Ст. 1013.
13. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 166 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2016. № 22. С. 13. Ст. 855.
14. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
15. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10 квітня 2014 р. № 1197-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 24. Ст. 883.
16. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.
17. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 13. Ст. 110.
18. Річний звіт Антимонопольного комітету України за 2017 рік, затверджений розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 лютого 2018 р. № 5-рп (за підтримки World Bank Group, Swiss Confederation, State Secretariat for Economic Affairs SECO). К., 2018. 296 с.
19. Самагальська Ю.Я. Стадії інспекційного провадження: загальна характеристика. Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2013. Вип. 58. С. 157–162.
20. Селіванова Н.П. Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи електронних закупівель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Науково-дослідний інститут публічного права. К., 2017. 222 с.

References:

1. Bytiak, Yu.P. (2010). *Administrativne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine]. Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
2. Dubrova, Ya.A. (2017). *Monitorynh publicnykh zakupivel* [Monitoring of public procurement]. Retrieved from: <https://e-tender.ua/news/monitoring-publicnih-zakupivel-77>.
3. Dubrova, Ya.A. (2016). *Perevirky publicnykh zakupivel orhanamy kontroliu* [Verification of public procurement by the control bodies]. Retrieved from: <https://i.factor.ua/journals/bb/2016/september/issue-36/1/article-21891.html>.
4. USAID & UKAID (2017). *Zvit USAID ta UKAID: vplyv PROZORRO. Berezen 2017 r. (stvoreno v ramkakh proektu "Prozorist ta pidzvitnist u derzhavnomu upravlinni ta posluhakh" za finansuvannia USAID ta UKAID)* [USAID and UKAID report: PROZORRO impact. March 2017 (created within the framework of the project "Transparency and accountability in public administration and services" funded by USAID and UKAID)]. Kyiv. [in Ukrainian].

5. Kachura, O.A. (2014). Poniattia administratyvnykh protsedur derzhavnoi reiestratsii [Concept of administrative procedures of state registration]. Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu Ukrainy "Kyivskiy politekhnichnyi instytut". Seriya "Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo", no 1, pp. 101–107.
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2005). Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 6 lypnia 2005 r. № 2747-IV [Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine: Law of Ukraine dated July 6, 2005 No. 2747-IV]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, no 32, pp. 11, art. 1918.
7. Kolpakov, V.K. (1999). Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
8. Panaiotidi, S.M. (2017) Tendery. Pro Kolehiu [Tenders. About college]. Retrieved from: <http://blog.liga.net/user/spanaiotidi/article/24401>.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu audytorsku sluzhbu Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 liutoho 2016 r. № 43 [On Approval of the Regulation on the State Audit Office of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 3, 2016 No. 43]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, no 12, pp. 43, art. 506.
10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2006). Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia inspektuvannia Derzhavnoi audytorskoii sluzhboii, yii mizhrehionalnymy terytorialnymy orhanamy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 kvitnia 2006 r. № 550 [On Approval of the Procedure for Inspection by the State Audit Office, its interregional territorial bodies: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 20, 2006 No. 550]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, no 16, pp. 215, art. 1206.
11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013). Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia perevirok derzhavnykh zakupivel Derzhavnoi finansovoi inspektsiiei ta yii terytorialnymy orhanamy i vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 serpnia 2013 r. № 631 [On Approval of the Procedure for Conducting State Procurement Inspections by the State Financial Inspectorate and its territorial bodies and amending certain acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 1, 2013 No. 631]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, no 69, pp. 27, art. 2532.
12. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2016). Pro zatverdzhennia Poriadku rozmishchennia informatsii pro publichni zakupivli: Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy vid 18 bereznia 2016 r. № 477 [On Approval of the Procedure for the Public Procurement Information: Order of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine dated March 18, 2016 No. 477]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, no 25, pp. 146, art. 1013.
13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). Pro zatverdzhennia Poriadku funktsionuvannia elektronnoi systemy zakupivel ta provedennia avtoryzatsii elektronnykh maidanchykv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 liutoho 2016 r. № 166 [On Approval of the Procedure for the Functioning of the Electronic System of Procurement and the Authorization of Electronic Sites: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 24, 2016 No. 166]. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, no 22, pp. 13, art. 855.
14. Verkhovna Rada of Ukraine (1996). Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1996 r. № 393/96-BP [On Citizens' Appeal: Law of Ukraine dated October 2, 1996 No. 393/96-BP]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, no 47, art. 256.
15. Verkhovna Rada of Ukraine (2014). Pro zdiisnennia derzhavnykh zakupivel: Zakon Ukrainy vid 10 kvitnia 2014 r. № 1197-VII [On Public Procurement: Law of Ukraine dated April 10, 2014 No. 1197-VII]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, no 24, art. 883.

16. Supreme Administrative Court of Ukraine (2013). Pro okremi pytannia yurysdyktsii administratyvnykh sudiv: Postanova Plenumu Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 20 travnia 2013 r. № 8 [On Certain Issues of the Jurisdiction of Administrative Courts: Resolution of the Plenum of the Supreme Administrative Court of Ukraine dated May 20, 2013 No. 8]. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

17. Verkhovna Rada of Ukraine (1993). Pro osnovni zasady zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 26 sichnia 1993 r. № 2939-XII [About the Basic Principles of Implementation of State Financial Control in Ukraine: Law of Ukraine dated January 26, 1993 No. 2939-XII]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, no 13, art. 110.

18. Antimonopoly Committee of Ukraine (2018). Richnyi zvit Antymonopolnoho komitetu Ukrainy za 2017 rik, zatverdzhnyi rozporiadzhenniam Antymonopolnoho komitetu Ukrainy vid 28 liutoho 2018 r. № 5-rp (za pidtrymky World Bank Group, Swiss Confederation, State Secretariat for Economic Affairs SECO) [Annual report of the Antimonopoly Committee of Ukraine for 2017, approved by the Resolution of the Antimonopoly Committee of Ukraine dated February 28, 2018 No. 5-rp (with the support of the World Bank Group, Swiss Confederation, State Secretariat for Economic Affairs SECO)]. Kyiv. [in Ukrainian].

19. Samahalska, Yu.Ya. (2013). Stadii inspektsiinoho provadzhennia: zahalna kharakterystyka [Inspection Steps: General Characteristics]. Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriiia "Yurydychna", iss. 58, pp. 157–162.

20. Selivanova, N.P. (2017). Administratyvno-pravove zabezpechennia funktsionuvannia systemy elektronnykh zakupivel v Ukraini [Administrative and legal support for functioning of the electronic procurement system in Ukraine] (PhD Thesis). Kyiv: Research Institute of Public Law. [in Ukrainian].

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROCEDURES OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Yuliia Ovrामets,

*Ph.D. Student at the National University of Life
and Environmental Sciences of Ukraine
KorenetsUA@i.ua*

Purpose. *The purpose of this article is to guide and substantiate the author's vision of the essence and the system of administrative and legal procedures of public procurement in Ukraine. The article systematically explores domestic and foreign doctrinal approaches to the essence of public procurement procedures. The author argues that the notion of "public procurement procedures" should be distinguished from the tangible concept of "administrative legal procedures for public procurement". The purpose of this article is to guide and substantiate the author's vision of the essence and the system of administrative and legal procedures for public procurement in Ukraine.*

Methods. *The methodological basis of the scientific research was the philosophical methods of cognition (dialectical, hermeneutic), as well as philosophical laws (unity of historical and logical, concrete and abstract, formal and informative, single and general, theoretical and empirical). In addition, widely used methods of formal logic (analysis, synthesis, abstraction, idealization, generalization, deduction, induction, analogy, extrapolation, modelling, hypothesis), as well as special methods used in jurisprudence (systemic, structural, formal-legal, comparative legal).*

Results. *Procurement procedures differ from the administrative procedures of public procurement by their orientation. Procurement procedures are aimed at ensuring mutually beneficial exchange: the customer receives goods, services, works at the most advantageous price for the state; the supplier receives public funds. Administrative procedures in the field of public procurement are aimed at ensuring the proper functioning of the system of public procurement, proper conduct of procurement procedures in full compliance with the requirements of Ukrainian legislation. Secondly, their result is not the publication of normative-legal or individual-legal act or the conclusion of an administrative contract; they are not aimed at solving a particular administrative case.*

Conclusions. *Having made a systematic analysis of the norms of Ukrainian legislation governing the field of public procurement in Ukraine, as well as the doctrine of administrative law, in the article the author proposes to allocate the following administrative legal procedures for public procurement: 1) the procedure for authorization of electronic trading platforms in the field of public procurement; 2) procedure for appeal of public procurements; 3) the procedure for checking public procurement.*

Key words: public procurement, administrative legal procedures, administrative procedures, authorization, trading platforms, Antimonopoly Committee of Ukraine.