

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10.30>

**Письменна О.П.**

*к.ю.н., доцент,*

*доцент кафедри теорії держави і права та адміністративного права  
Донецький національний університет імені Василя Стуса*

**Мордяк І.А.**

*студентка юридичного факультету*

*Донецький національний університет імені Василя Стуса*

## **КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ**

**Постановка проблеми.** Публічні закупівлі становлять значну частину державних витрат, що спрямовуються органами державного управління та влади на забезпечення суспільних потреб і власної діяльності. Слушні правила і процедури здійснення публічних закупівель сприяють забезпеченню суспільства товарами, роботами та послугами в потрібній кількості та належної якості своєчасно та на прийнятних договірних умовах. Враховуючи великий обсяг залучених грошових коштів і дедалі більш складне регулювання договірних домовленостей, публічні закупівлі визначаються як одна з найбільш схильних до корупції сфер економіки. Система публічних закупівель України переживає переломний момент, коли в минуле відійшли процедури закупівель, що оформлюються у паперовому вигляді, та почали застосовуватися електронні процедури закупівель. Незмінним залишилися необхідність контролю за проведенням закупівель, оскільки незалежно від виду здійснення процедур вони не застраховані від неефективного застосування, допущення порушень під час їх проведення та, як результат, збитків. Водночас контроль теж має бути ефективним і направленим не лише на встановлення порушень, а й на виявлення чинників, що впливають на виникнення цих порушень, для недопущення їх у майбутньому та можливості підвищення ефективності проведення процедур закупівель.

### **Огляд останніх досліджень і публікацій.**

У різні періоди під різними кутами зору проблемою контролю у сфері публічних закупівель в Україні займалися В. Міняйло, О. Котелевко, О. Фіц, О. Грибовський, С. Козлов, Н. Ткаченко, О. Малиновська, М. Каменєв та багато інших. Проте, незважаючи на наявність певних наукових доробок із порушеної тематики, питання розвитку й удосконалення контролю публічних закупівель були й залишаються актуальними.

### **Формулювання завдання дослідження.**

У статті основними завданнями є дослідження таких питань: порядок проведення контролю в Україні за здійсненням публічних закупівель; основні органи контролю у сфері закупівель в Україні; аналіз результатів перевірок публічних закупівель і визначення механізмів впливу таких перевірок на можливість попередження неефективного здійснення закупівель; перелік основних правопорушень у сфері публічних закупівель в сучасних умовах.

### **Виклад основного матеріалу.**

Починаючи з серпня 2016 р. на території України введено електронну систему «Prozorro», яка передбачає здійснення публічних закупівель за допомогою відкритого порталу, в якому замовникам надана можливість розміщувати тендерну документацію, зміни до нею, а учасникам – надавати свої пропозиції, звертатися за роз'ясненнями й оскаржувати результати

тендеру. Система публічних закупівель потребує постійних змін та удосконалень, оскільки основна частина закупівель товарів, робіт і послуг в Україні за сучасних умов здійснюється із застосуванням електронної системи закупівель. Основною метою реформи публічних закупівель є створення сучасної та дієвої системи, спрямованої на ефективне витрачання коштів платників податків і забезпечення потреб держави і територіальних громад, створення конкурентного середовища та подальший розвиток добросовісної конкуренції у сфері закупівель в Україні [2, с. 56].

Контроль публічних закупівель – це систематичне спостереження за розпорядником державних коштів у процесі придбання ним товарів, робіт, послуг належної якості у необхідній кількості, у потрібний час, за прийнятною ціною, у відповідного постачальника за державні кошти з метою забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівлі, а також об'єктивної та неупередженої оцінки конкурсних пропозицій. Контроль публічних закупівель за сучасних умов відіграє важливу роль, зумовлену наявністю великої кількості порушень і зловживань у сфері публічних закупівель.

Залежно від періодичності, з якою проводиться контроль у сфері закупівель, його можна поділити на такі види: попередній, поточний, наступний. Охарактеризуємо кожен із них в тій послідовності, у якій вони застосовуються. Попередній контроль здійснюється до виконання господарської операції з метою запобігання незаконним діям, неефективному використанню коштів і прийняттю необґрунтованих рішень. Він застосовується переважно на стадії погодження і затвердження кошторисів, договорів, під час підписання розпорядчих і виконавчих документів на здійснення господарських операцій. Перед здійсненням фінансової операції бухгалтерський підрозділ організації-замовника перевіряє наявність грошей, доцільність витрат, відповідність їх потребам за нормами

тощо. Виходячи з цього, можна стверджувати, що попередній контроль має профілактичний характер, який виконується внутрішніми службами замовника. Хоча іноді за рішенням головного розпорядника коштів здійснюється попередній аналіз тендерних документів розпорядників нижчого рівня (зокрема така практика існувала в Київській міській державній адміністрації, структурний підрозділ якої виконував таку функцію) [3, с. 72].

Поточний контроль має оперативний характер і здійснюється у процесі виконання господарських операцій. Поточний контроль покладається переважно на служби внутрішньогосподарського контролю та Державну казначейську службу (в частині використання бюджетних коштів). Його завдання – оперативне виявлення і своєчасне припинення порушень і відхилень у процесі виконання господарських операцій і виробничих завдань. Одним із видів поточного контролю є моніторинг закупівель, поняття якого запроваджено Законом України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII [1].

Наступний контроль здійснюється після завершення господарських операцій, коли закінчився визначений звітний період. Його мета – встановити правильність, законність і економічну доцільність здійснених господарських операцій, виявити вади в роботі підприємства, факти безгосподарності й крадіжок. За його результатами розробляються заходи щодо ліквідації виявлених вад і усунення причин та умов їх виникнення. Така умовна класифікація контролю буде використовуватися надалі при дослідженні ключових органів контролю у сфері публічних закупівель в Україні (рис. 1).

Основні контролери у сфері закупівель визначені ст. 7 Закону України «Про публічні закупівлі»: Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, Рахункова палата України, кожний із яких контролює публічні закупівлі у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України [1]. Водночас, виходячи



**Рис. 1. Система органів у сфері контролю публічних закупівель в Україні**

з норм законодавства, повноваженнями контролювати закупівлі та / або впливати на їх проведення наділені вищезазначені 9 органів контролю (рис. 1). Усі вони діють у межах своїх повноважень, окремі з них можуть лише надавати замовникам рекомендації та вчиняти певну превентивну функцію, аби не допустити порушення. Замовники, члени їх тендерних комітетів мають знати, який орган які функції може виконувати і вчасно реагувати на усі рекомендації. Антимонопольний комітет України через спеціально створену постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель виконує функцію органу оскарження. Державна аудиторська служба України реалізує державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель через здійснення: державного фінансового аудиту; перевірки державних закупівель; інспектування (ревізії); моніторингу закупівель; контролю за станом внутрішнього аудиту. Важливе місце в системі органів контролю публічних закупівель займає Державна казначейська служба України, яка практично здійснює оперативний контроль закупівель при реєстрації та оплаті договорів. Мінекономрозвитку здійснює контроль ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель, підготовки та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів

України, Рахункової палати щорічних звітів про стан закупівель. Якщо ми говоримо про сферу публічних закупівель, то правоохоронні органи здійснюють боротьбу з корупцією й економічними злочинами шляхом виявлення складів злочинів у діях службових і посадових осіб сфери закупівель і здійснюють розслідування порушених кримінальних справ із метою встановлення винних у пору-

шенні загального фінансового законодавства і як складової частини законодавства у сфері закупівель, що призвели до незаконного витрачання коштів та інших злочинних дій, у сфері державних фінансів [4, с. 134].

Під час здійснення замовниками закупівель у 2018 р. за результатами моніторингу були виявлені такі найбільш поширені порушення: дискримінаційний підхід у частині відхилення тендерних пропозицій одних учасників, які не відповідають умовам документації, та допуск до аукціону / визначення переможцем учасників, котрі також не відповідають умовам документації (не зменшується тенденція вибіркового підходу за наявності в учасників однакових порушень); відхилення за процедурою відкритих торгів із публікацією англійською мовою учасників через невідповідність умовам документації тощо після проведення аукціону; відхилення пропозицій переможців через ненадання ними зразків продукції, які відповідно до вимог Закону не є складовою частиною пропозиції та не можуть бути підставою для відхилення; відхилення переможців торгів через ненадання / невідповідність документів, що не передбачені Законом для їх надання після проведення аукціону; дискримінаційні умови документації в частині включення до предмету закупівлі ексклюзивних позицій лише одного виробника; в порушення вимог Закону врахування замовниками виправлених документів, завантажених пере-

можцями після аукціону на заміну неналежно наданих у складі пропозицій; дискримінаційні умови документації в частині включення до предмету закупівлі ексклюзивних позицій лише одного виробника; практика «приховування» вимог до учасників у розділах документації, які не мають відношення до змісту пропозиції; неналежне планування закупівель [5, с. 42].

Типовими порушеннями, виявленими під час здійснення контролю законодавства у сфері закупівель, є: недотримання порядку визначення предмета закупівлі; здійснення закупівлі без оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу річного плану; порушення при складанні тендерної документації; ненакладення електронного цифрового підпису на форми документів у сфері публічних закупівель; невідхилення замовником тендерної пропозиції учасника, яка не відповідала умовам тендерної документації; неоприлюднення, несвоєчасне оприлюднення інформації на веб-порталі Уповноваженого органу; проведення переговорної процедури за відсутності визначених законодавством підстав; укладення

договорів без застосування процедур закупівель.

Важливо зазначити, що з 19 квітня 2020 р. починають діяти зміни до Закону України «Про публічні закупівлі», якими, зокрема, значно розширено перелік порушень, за які до адміністративної відповідальності за ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення притягатимуться посадові особи та керівники замовників, а також збільшено суму штрафів за такі порушення (табл. 1).

Важливе місце в системі контролю за процесом проведення публічних закупівель в Україні за сучасних умов займає громадський контроль, який забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, що підлягає оприлюдненню відповідно до 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 і недоліки роботи електронної системи закупівель.

Таблиця 1

**Види порушень законодавства про публічні закупівлі**

№	Вид порушення	Відповідальність	Орган контролю
1	Порушення порядку визначення предмета закупівлі, тендерна документація складена не відповідно до вимог закону, порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі, порушення строків розгляду тендерної пропозиції	Штраф у розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	органи державного фінансового контролю
2	Придбання товарів, робіт і послуг без проведення процедур закупівель; невідхилення тендерних пропозицій, які підлягали відхиленню; внесення змін до істотних умов договору у випадках, не передбачених законом; порушення строків оприлюднення тендерної документації	Штраф у розмірі від 1,5 до 3 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	
3	Невиконання рішення Антимонопольного комітету України	Штраф на керівника замовника від 2 до 5 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	
4	Укладення договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до / без проведення процедур закупівель, визначених законом	Штраф на керівника замовника від 2 до 10 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	

**Висновки.** Система публічних закупівель – це система відносин між органами влади та юридичними, а також фізичними особами, спрямована на задоволення державних потреб, заснована на принципах недискримінації, транспарентності, справедливості, ефективності, підзвітності, яка потребує постійного контролю з метою недопущення порушень національного законодавства та запобігання корупційним злочинам. Як показує проведене дослідження, всі види контролю, що здійснюються у сфері публічних закупівель, направлені на виявлення порушень і встановлення розміру витрат і покарання винних осіб або попередження таких витрат шляхом негативного впливу на результат проведення процедур закупівель. Аналізуючи положення Закону про публічні закупівлі, положення законів України, які передбачають правове регулювання діяльності органів, визначених

у ст. 7 Закону про публічні закупівлі, а крім того, положення законів України «Про Національну поліцію», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України» тощо, можна дійти висновку, що система контролю в царині публічних закупівель нині представлена широким колом органів виконавчої влади, правоохоронних органів, органів фінансового контролю тощо. Залишається актуальною низка питань щодо допущення порушень і помилок у проведенні процедур закупівель. Виправлення цієї ситуації можливе шляхом посилення превентивного контролю та подальшої автоматизації закупівельного процесу. Крім того, з метою запобігання порушень у процесі проведення публічних закупівель запроваджено жорсткі штрафні санкції для членів тендерних комітетів і керівників замовників.

#### Анотація

Досліджено сутність поняття публічних закупівель і контролю публічних закупівель в Україні. Розглянуто значення публічних закупівель для сучасної економіки України. Визначено основні види контролю публічних закупівель за сучасних умов залежно від періоду його проведення. Розглянуто основні органи, що здійснюють контроль у сфері публічних закупівель, а також основні їх функції та нормативно-правові органи, які регулюють здійснення їх діяльності. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що регулюють порядок проведення контролю публічних закупівель. Визначено значення та місце громадського контролю в системі контролю процесу публічних закупівель в Україні. Виявлено особливості проведення контролю публічних закупівель в Україні. За результатами моніторингу визначено основні види порушень у сфері публічних закупівель. Виявлено основні помилки, яких допускаються замовники й учасники під час проведення публічних закупівель. Охарактеризовано відповідальність за порушення згідно з останніми змінами в законодавстві у сфері публічних закупівель в Україні. Проведено аналіз результатів контролю в частині їх впливу на ефективність проведення процедур закупівель. Проаналізовано результати перевірок публічних (державних) закупівель і визначено механізм впливу таких перевірок на можливість попередження неефективного здійснення закупівель, запобігання корупційних злочинів, нецільового використання державних коштів. Обґрунтовано основні проблемні аспекти вітчизняного законодавства в цій сфері та надано пропозиції щодо удосконалення та розвитку контролю публічних закупівель за сучасних умов.

**Ключові слова:** контроль у сфері публічних закупівель, Антимонопольний комітет, громадський контроль, моніторинг публічних закупівель, електронна платформа, органи контролю.

**Pysmenna O.P., Mordiak I.A. Control in the field of public procurement in Ukraine in modern conditions**

**Summary**

The essence of the concept of public procurement and control of public procurement in Ukraine is investigated. The importance of public procurement for the modern economy of Ukraine is considered. The basic types of control of public procurement in modern conditions are determined depending on the period of its conduct. The main bodies responsible for the control in the field of public procurement, as well as their main functions and regulatory bodies regulating the implementation of their activities are considered. The main normative legal acts regulating the procedure of control of public procurement are analyzed. The peculiarities of the control of public procurement in Ukraine are revealed. According to the results of monitoring, the main types of public procurement violations were identified. The basic mistakes that customers and participants make in the course of public procurement are identified. Responsibility for violations under recent changes in public procurement law in Ukraine is described. The importance and place of public control in the system of control of the public procurement process in Ukraine are determined.

The results of control are analyzed in terms of their impact on the efficiency of procurement procedures. The results of public (public) procurement audits are analyzed and the mechanism of influence of such inspections on the possibility of preventing inefficient procurement, prevention of corruption crimes, misuse of public funds is determined. The main problematic aspects of the domestic legislation in this field are substantiated and proposals for improvement and development of the control of public procurement in the present conditions are presented.

**Key words:** control in the field of public procurement, Antimonopoly Committee, public control, monitoring of public procurement, electronic platform, control bodies.

**Список використаних джерел:**

1. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 12. Ст. 407.
2. Буряк Я.В. Основні аспекти здійснення державного регулювання у сфері публічних закупівель в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку*. 2017. № 6. С. 55–59.
3. Критенко О.О. Сутність та особливості функціонування системи державних закупівель. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 9. С. 67–78.
4. Мельников О.С. Особливості публічних закупівель як об'єкта державного регулювання економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 1. С. 129–135.
5. Фаїзов А.В. Контроль в системі публічних закупівель в Україні. *Економіка та управління національним господарством*. 2018. № 1 (73). С. 40–47.