

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
(повне найменування вищого навчального закладу)
ФАКУЛЬТЕТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
(повне найменування інституту, факультету)

Кафедра: публічного управління та адміністрування
(повна назва кафедри)

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «Організаційно-правовий механізм
державного контролю у сфері публічних закупівель в
Україні»

Виконав: студент магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування денної
форми навчання
Дмитро БУРОВ

Керівник: професорка кафедри
публічного управління та
адміністрування, докторка наук з
державного управління, доцентка
Інна ШЕВЧУК

Рецензент: _____

Хмельницький – 2024 рік

АНОТАЦІЯ

Буров Д. О. Організаційно-правовий механізм державного контролю у сфері публічних закупівель в Україні. – Рукопис.

В процесі дослідження опрацьовано міжнародний досвід здійснення контролю за публічними закупівлями на прикладі країн ЄС. Визначено особливості здійснення контролю за проведенням публічних закупівель в умовах взаємодії ДАС України з іншими суб'єктами контролю за публічними закупівлями.

Використовуючи міжнародний досвід здійснення контролю за публічними закупівлями, встановлено головні його напрями в Україні: мінімізація та систематизація законодавчих актів, що регулюють систему контролю у сфері закупівель в Україні; обов'язковість контролю за закупівлями, що фінансуються чи спів фінансуються за рахунок коштів ЄС; надання органам державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель права законодавчої ініціативи.

Запропоновано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання питань здійснення контролю у сфері публічних закупівель, а саме:

- відокремлено проблемні напрямки в системі здійснення контролю у сфері публічних закупівель та запроваджено практичні шляхи їх вирішення;
- запропоновано методику розрахунку збитків в результаті встановлення порушення законодавства у сфері закупівель;
- розроблено алгоритму дій Замовника після завершення моніторингу процедури закупівлі. (з урахуванням внесення запропонованих змін до ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі»).

Ключові слова: публічне управління, організаційно-правовий механізм, державний контроль, сфера публічних закупівель, Державна аудиторська служба, Рахункова плата, фінансовий контроль.

SUMMARY

Burov D. O. Organizational and legal mechanism of state control in the sphere of public procurement in Ukraine. - Manuscript.

In the course of the research, the international experience of public procurement control was elaborated on the example of the EU countries. The specifics of the control over the conduct of public procurements in the conditions of interaction of the DAS of Ukraine with other subjects of control over public procurements have been determined.

Using the international experience of public procurement control, its main directions in Ukraine were established: minimization and systematization of legislative acts regulating the control system in the field of procurement in Ukraine; the obligation to control purchases financed or co-financed by EU funds; provision of the right of legislative initiative to state financial control bodies in the field of public procurement.

Proposals for improving the regulatory and legal regulation of control issues in the field of public procurement have been proposed, namely:

- problem areas in the system of control in the field of public procurement were separated and practical ways of solving them were introduced;
- a methodology for calculating losses as a result of establishing a violation of legislation in the field of procurement is proposed;
- the algorithm of actions of the Customer after the completion of the monitoring of the procurement procedure is developed. (taking into account proposed amendments to Article 41 of the Law of Ukraine "On Public Procurement").

Key words: public administration, organizational and legal mechanism, state control, the sphere of public procurement, State Audit Service, Accounts Payable, financial control.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	9
1.1. Основний зміст та особливості організаційно-правового забезпечення контролю в сфері публічних закупівель.....	9
1.2. Міжнародний досвід здійснення державного контролю за публічними закупівлями.....	19
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	27
2.1. Державна аудиторська служба України: характеристика практичної діяльності та механізму взаємодії з іншими суб'єктами контролю у сфері публічних закупівель.....	27
2.2. Оцінка ефективності функціонування системи державного фінансового контролю щодо публічних закупівель.....	34
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	50
3.1. Шляхи оптимізації механізму взаємодії суб'єктів контролю у сфері публічних закупівель.....	50
3.2. Вдосконалення нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері публічних закупівель.....	56
ВИСНОВКИ.....	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	69
ДОДАТКИ.....	75

ВСТУП

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що інститут публічних закупівель є однією з основних складових економіки будь-якої держави. Тому вітчизняне правове регулювання у цій сфері потребує суттєвих змін і доповнень з боку законодавчої гілки влади. Актуальність дослідження та вдосконалення механізму здійснення публічних закупівель в Україні в контексті глобальних засад політики публічних закупівель визначається слабким економічним розвитком країни, а також неефективною діяльністю господарських структур та неефективним використанням бюджетних коштів. Сьогодні система публічних закупівель знаходиться на початковій стадії, з невіршеними проблемами щодо законодавства, правил планування та контролю за органами публічних закупівель.

В умовах сучасної економічної ситуації в Україні необхідно визначити роль та можливості вдосконалення організаційно-правового механізму державного контролю у сфері публічних закупівель. Крім того, необхідно проаналізувати поточний стан законодавства та з метою його вдосконалення запропонувати варіанти внесення змін до чинних нормативно-правових актів з урахуванням європейського досвіду.

Одним із найперспективніших шляхів збалансування державного бюджету в сучасних умовах ринкової економіки є встановлення публічних закупівель. За допомогою цього механізму держава має можливість задовольняти свої потреби в рамках єдиної централізованої системи. Питання ефективного використання державних коштів завжди були в центрі уваги суспільства, науковців, політиків та керівників держави. Значна частина державних коштів використовується розпорядниками та одержувачами коштів державного та місцевих бюджетів, корпораціями державної та комунальної власності, а також фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування для задоволення потреб держави та органів місцевого самоврядування шляхом придбання товарів та послуг. Відповідно до вітчизняного законодавства передбачається забезпечити ефективно та прозоре

проведення таких закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції, а також державне регулювання у сфері закупівель.

Контроль у сфері публічних закупівель має забезпечити моніторинг та фіксацію порушень законодавства у цій сфері та запровадити санкції за такі порушення. За результатами таких заходів також має бути здійснено оцінку факторів, що призвели до порушень процедур і правил організації публічних закупівель, та розроблено механізми, які в подальшому сприятимуть запобіганню злочинам у сфері публічних закупівель.

Проблематику здійснення контролю у сфері публічних закупівель досліджували у своїй праці такі науковці як: Вляляко І., Кириленко О., Олефір А., Петруненко Я., Пивовар Ю., Ткаченко Н., Фалько Л., Хорунжак Н., Цибульник Н. та ін.

Однак, незважаючи на широкі дослідження питання контролю у сфері публічних закупівель та значні зусилля керівництва держави щодо реформування системи публічних закупівель в Україні протягом останніх років, на практиці все ще мають місце випадки суттєвих порушень законодавства у цій сфері. Тому сьогодні є нагальна потреба у розробці нових моделей організації публічних закупівель, які сприятимуть забезпеченню стабільного соціально-економічного розвитку держави. Вищевикладене зумовило вибір теми магістерської роботи.

Мета та завдання дослідження. *Метою* магістерської роботи є з'ясування теоретичних положень та обґрунтування прикладних аспектів щодо удосконалення організаційно-правового механізму державного контролю у сфері публічних закупівель в Україні.

Для досягнення мети магістерської роботи було визначено такі *завдання* дослідження:

- розкрити основний зміст та особливості організаційно-правового забезпечення контролю в сфері публічних закупівель;
- вивчити міжнародний досвід здійснення державного контролю за

- публічними закупівлями;
- охарактеризувати практичну діяльність Державної аудиторської служби України та механізми її взаємодії з іншими суб'єктами контролю у сфері публічних закупівель;
 - оцінити ефективність функціонування системи державного фінансового контролю щодо публічних закупівель в Україні;
 - запропонувати шляхи оптимізації механізму взаємодії суб'єктів контролю у сфері публічних закупівель;
 - визначити напрями удосконалення нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері публічних закупівель в Україні.

Об'єктом дослідження є сфера публічних закупівель.

Предмет дослідження – теоретичні, методичні та прикладні аспекти організаційно-правового механізму державного контролю у сфері публічних закупівель в Україні.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою дослідження є система загальнонаукових та спеціальних методів дослідження.

Для вирішення завдань дослідження було використано такі методи наукового пізнання, а саме: аналізу, синтезу – для визначення змісту та особливостей організаційно-правового забезпечення контролю в сфері публічних закупівель; порівняльного аналізу – для вивчення міжнародного досвіду здійснення державного контролю за публічними закупівлями; структурно-функціонального аналізу – при характеристиці практичної діяльності Державної аудиторської служби України; метод прогнозування та передбачення – для формування напрямів удосконалення нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері публічних закупівель в Україні.

Інформаційною базою дослідження є наукова вітчизняна і зарубіжна література з теми дослідження, нормативно-правові акти України, міжнародні правові акти, аналітичні та звітні документи тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки та практичні рекомендації магістерської роботи, можуть бути використані при визначенні перспективних напрямів удосконалення механізмів державного контролю у сфері публічних закупівель в Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1. Основний зміст та особливості організаційно-правового забезпечення контролю в сфері публічних закупівель

Законодавство України щодо публічних закупівель, а також з питань здійснення контролю у сфері публічних закупівель пройшло ряд етапів свого становлення, що продовжує тривати і тепер. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Саме тому, питання нормативно-правового забезпечення процесу контролю у сфері публічних закупівель потребує особливої уваги та ретельного дослідження.

За результатами проведеного дослідження праці сучасних науковців було встановлено, що питання розвитку законодавства щодо публічних закупівель знайшло відображення в роботах зокрема таких науковців та практиків як: Влялько І., Кириленко О., Олефір А., Петруненко Я., Пивовар Ю., Ткаченко Н., Фалько Л., Хорунжак Н., Цибульник Н. та інших.

Однак, існує низка питань, які потребують подальшого дослідження. За роки незалежності нашої держави законодавство щодо здійснення контролю у сфері закупівель пройшло ряд етапів свого становлення, в результаті чого втрачали чинність існуючі та затверджувалися нові нормативно-правові акти.

З метою повноти отримання інформації щодо етапів становлення та основних змін щодо здійснення контролю у сфері публічних закупівель проведено порівняння основних положень законодавчих актів у сфері закупівель, що були чинні в різні періоди часу, результат якого наведено на рис. 1.1.

Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000р. № 1490-III	Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010р. № 2289-VI	Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015р. № 922-VII
Сфера застосування закону (вартість предмета закупівлі)		
становить або перевищує 20 тисяч гривень, а для робіт - 50 тисяч гривень.	дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень (у будівництві - 300 тисяч гривень), а робіт - 1 мільйон гривень, (крім за процедурою електронного реверсивного аукціону)	дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5 мільйона гривень; окрема сфера: товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт - 5 мільйонів гривень.
Державний нагляд та контроль		
Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг, Рахунковою палатою, Державною контрольно-ревізійною службою України, Державним казначейством України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі статистики, правоохоронними органами в межах компетенції,	уповноважений орган та інші органи відповідно до їх компетенції.	Уповноважений орган Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснює контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією, цим Законом та іншими законами України. Антимонопольний комітет України та Рахункова палата здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України.
Громадський контроль		
Громадяни, громадські організації, їх спілки беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері державних закупівель. Однією з форм участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері державних закупівель є Тендерна палата України.	Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону.	Громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону, зокрема шляхом здійснення аналізу і моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органи, що уповноважені здійснювати контроль, про виявлені ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель.

Рисунок 1.1. Порівняння основних положень законів у сфері закупівель, що були чинні в різні періоди часу.

Примітка. Складено автором.

Аналізуючи сучасний стан нормативно-правової бази у сфері контролю за публічними закупівлями, варто зазначити, що прийнято низку законів та низку постанов, які регулюють порядок проведення та моніторингу закупівель. Серед найважливіших можна виділити наступні:

– Кодекс України про адміністративні правопорушення [9];

- Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ [19];
- Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ [36];
- Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VII [38];
- Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р. № 576-VIII [39];
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» від 01.08.2013 р. № 631 [31];
- Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження форми висновку про результати моніторингу процедури закупівлі та порядку його заповнення» від 08.09.2020 р. № 552 [32];
 - Наказ Державної аудиторської служби України «Про затвердження Порядку оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення» від 01.12.2016 р. № 168 [30].

Розглянемо коротко окремі положення вищенаведених документів.

Так, відповідно ст. 7 Закон України «Про публічні закупівлі» визначає порядок державного регулювання, контролю у сфері закупівель та громадського контролю. Відповідно до цієї статті уповноважений орган впроваджує нормативно-правові акти та реалізує державну політику у сфері закупівель у межах повноважень, визначених цим Законом [38].

На центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, покладено виконання наступних завдань:

- перед здійсненням оплати за договором закупівлі перевіряє наявність річного плану, договору закупівлі та звітує про результати закупівлі в електронній системі закупівель, підтверджує процедуру закупівлі/спрощену процедуру закупівлі та за результатами здійснює проведи розіграш для

укладення договору купівлі-продажу;

- не допускає здійснення розрахунків з рахунка Покупця відповідно до взятого грошового зобов'язання за договором купівлі-продажу у випадках: відсутності або невідповідності вимогам необхідних документів, зазначених у пункті 1 цієї частини; скасування нагород/спрощена процедура нагородження; набрання законної сили рішенням суду про визнання результатів процедури закупівлі/спрощеної закупівлі недійсними та (або) договору про закупівлю недійсним; оскарження періоду зупинення закупівлі; наявність відповідного рішення органу оскарження.

Перевірка наявності документів, зазначених у пункті 1 цієї частини, здійснюється шляхом перевірки документів, розміщених в електронній системі закупівель.

Банки перевіряють наявність звіту про закупівлю шляхом його перегляду в електронній системі закупівель при проведенні розрахунків за договорами про закупівлю. У разі відсутності звіту про результати закупівлі платіжне доручення вважається неналежним чином оформленим.

Рахункова палата, Антимонопольний комітет України є центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України. Органи, уповноважені здійснювати контроль у сфері закупівель, не мають права втручатися в процес закупівель.

Тобто основними органами, уповноваженими здійснювати контроль у сфері закупівель, є Рахункова палата, Антимонопольний комітет України та Державна аудиторська служба як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Крім того, до суб'єктів контролю у сфері публічних закупівель слід віднести правоохоронні органи, які здійснюють контрольні повноваження в межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами України, зокрема: Національне антикорупційне бюро, прокуратура.

Управління Служби безпеки України, МВС України.

Положенням ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі» встановлено, що Антимонопольний комітет України як орган оскарження створює комісію (комісії) для неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю в процедурах закупівель, розглядає скарги про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом та Законом України «Про Антимонопольний комітет України». Рішення Комісії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель приймаються від імені Антимонопольного комітету України [12].

Законом України «Про публічні закупівлі» встановлено, що контроль за проведенням процедури закупівлі здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його міжрегіональні територіальні органи.

Рішення про початок державного контролю процедури закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник (або уповноважена ним особа) за наявності однієї або кількох підстав (відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі» [38].

Повноваження органів, що здійснюють контроль у сфері закупівель наведено в таблиці 1.1.

Наступним нормативно-правовим актом є Кодекс України про адміністративні правопорушення, оскільки положення статті 44 Закону України «Про публічні закупівлі» [38] вказує на те, що відповідальність несуть посадові (службові) особи, замовники, посадові (службові) особи та члени органу оскарження, посадові (службові) особи уповноваженого органу, посадові (службові) особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, посадові особи. (посадових осіб) органів розпорядження бюджетними коштами державного казначейства (обслуговуючого банку) відповідно до законодавства України.

Таблиця 1.1

Повноваження органів, що здійснюють контроль у сфері закупівель

Орган, уповноважений здійснювати контроль у сфері публічних закупівель	Нормативно-правовий акт, що регламентує діяльність	Повноваження органу
Рахункова палата	Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р. № 576-VIII	<p>Рахункова палата:</p> <ul style="list-style-type: none"> – здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету; – здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом трьох місяців з дня його оприлюднення. <p>Відповідно до ст. 13 Закону № 576, при здійсненні державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за ефективністю використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державного замовлення, Рахункова палата досліджує та оцінює систему правових, організаційних і фінансових засад державного замовлення, ефективність формування та виконання державного замовлення.</p> <p>Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій закупівель і включає перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення закупівель.</p>
Анти-монопольний комітет України	Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-XII	<p>Антимонопольний комітет України як орган оскарження у сфері публічних закупівель має повноваження, визначені Законом України «Про публічні закупівлі», а також такі повноваження:</p> <ul style="list-style-type: none"> – утворювати Комісію (комісії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; – визначати кількість комісій з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;

		<p>– затверджувати та оприлюднювати узагальнену практику розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;</p> <p>– затверджувати та оприлюднювати Регламент роботи Комісії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;</p> <p>– затверджувати та оприлюднювати методичні рекомендації для Комісії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель щодо специфіки розгляду комісіями скарг.</p>
Державна аудиторська служба	Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. № 2939-XII	<p>Головними завданнями органу державного фінансового контролю є зокрема дотриманням законодавства про закупівлі.</p> <p>Державний фінансовий контроль забезпечується органом держфінконтролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі.</p> <p>Відповідно до ст. 5 Закону № 2939, контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель здійснюється шляхом проведення моніторингу закупівлі у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі», проведення перевірки закупівель, а також під час державного фінансового аудиту та інспектування.</p> <p>Порядок та підстави проведення органом державного фінансового контролю перевірок закупівель встановлюється Кабінетом Міністрів України.</p> <p>Перевірка закупівель у замовників проводиться за місцезнаходженням юридичної особи, що перевіряється, чи за місцем розташування об'єкта права власності, щодо якого проводиться перевірка, і полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання замовником законодавства про закупівлі. Результати перевірки закупівель викладаються в акті перевірки закупівель.</p> <p>Моніторинг закупівлі здійснюється за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю.</p>

Примітка. Систематизовано автором на основі [36, 38, 39].

Для придбання товарів, робіт, послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель відповідно до вимог цього Закону, а також для укладення договорів, які передбачають оплату товарів, робіт, послуг замовником до/без процедур закупівель/спрощених закупівель у розумінні

цього Закону та за порушення вимог цього Закону посадові (службові), уповноважені особи Замовника та керівники Замовників несуть відповідальність згідно із законодавством України.

Враховуючи викладене, до справи застосовуються норми ст. 164-14 Закону України «Про публічні закупівлі» [38], де визначено відповідальність за порушення законодавства про закупівлі (Додаток А).

Після вивчення загальних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів, уповноважених здійснювати контроль у сфері закупівель, та Кодексу України про адміністративні правопорушення доцільно розглянути такий локальний нормативний документ, як Наказ Державної аудиторської служби України «Про затвердження Порядку оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення» [30].

Цей порядок розроблено відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Закону України «Про основи державного фінансового контролю в Україні» та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок складання протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, розгляд справ про адміністративні правопорушення, ведення справ про адміністративні правопорушення, а також забезпечення належного розгляду скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення [9].

Наступним локальним нормативним документом, який потребує дослідження, є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами», яка встановлює засади та порядок проведення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами (далі – ДАС) перевірок публічних закупівель.

Підставами для цього є:

а) необхідність документальної та фактичної перевірки питань, які неможливо перевірити під час моніторингу процесу закупівель, а саме:

- укладання договорів до/без проведення процедур закупівель/спрощених процедур закупівель відповідно до вимог законодавства;

- стан виконання умов договору, їх зміни, у тому числі вимог до якості, кількості (обсягу) товару, що закуповується, ціни договору;

- поділ предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедур закупівлі/спрощеної закупівлі в установленому законодавством порядку;

б) наявність розпорядження або рішення Кабінету Міністрів України та Мінфіну про проведення аудиту закупівель;

в) визначення органом державного фінансового контролю вищого рівня при перевірці (з метою моніторингу достовірності висновків органу державного фінансового контролю нижчого рівня) актів/висновків перевірки за результатами моніторингу процесу закупівель на предмет невідповідності їх змісту вимогам законодавства. Перевірка закупівель може бути ініційована органом державного фінансового контролю вищого рівня, якщо стосовно посадових осіб або працівників органу державного фінансового контролю нижчого рівня, які проводили перевірку закупівель, нагляд за процесом закупівель, або в разі порушення дисциплінарної відповідальності. цій справі, повідомлено про підозру у вчиненні злочину [31].

При підготовці аудиту закупівлі посадові особи органу державного фінансового контролю складають програму аудиту закупівлі у двох примірниках, у якій зазначають найменування замовника, предмет, строк перевірки та питання, що підлягають перевірці відповідно до компетенції державного фінансового контролю. Програма затверджується керівником органу державного фінансового контролю або його заступником.

У рамках контролю за закупівлями проводиться документальна та/або фактична перевірка об'єктів програми контролю за закупівлями, а також аналіз інформації, що зберігається в електронній системі закупівель, про хід проведення процедур закупівель та інформації, що міститься в базі даних

державних реєстрів, до яких має доступ ДАС.

Результати розгляду закупівлі документуються у звіті про випробування. Складання акта контролю за закупівлею, його підписання та реалізація результатів перевірки здійснюються в порядку, встановленому Постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» [31].

Акт перевірки закупівлі підписується керівником замовника, головою конкурсної комісії або уповноваженою особою (особами), головним бухгалтером замовника, а в разі їх відсутності іншими особами, уповноваженими на виконання їх обов'язків, та посадовою особою орган державного фінансового контролю.

Крім того, важливим нормативним актом Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження форми висновку про результати моніторингу процедури закупівлі та порядку його заповнення», яким за результатами моніторингу процесу закупівлі встановлює порядок заповнення форми закриття (далі – закриття) [32].

Відповідно до п. 3 Наказу закриття оформляється у формі електронного документа та заповнюється за формою закриття, затвердженою Мінфіном за результатами моніторингу процесу закупівлі (далі. остаточна форма) в електронній системі закупівель [32].

Підписання та затвердження висновку здійснюється шляхом накладання кваліфікованого електронного підпису відповідно до вимог законодавства у сфері електронного документообігу та електронних довірчих послуг.

Для оприлюднення підписане та погоджене закриття завантажується в електронну систему закупівель та на бланк закриття накладається кваліфікований електронний підпис посадової особи ДФС, яка здійснювала контроль за процесом закупівель.

Проведений аналіз норм права дозволяє стверджувати, що на теперішній час досить значний обсяг нормативно-правових актів, які регламентують

проведення державного контролю у сфері публічних закупівель. Адже кожна окрема сфера та кожен окремий предмет закупівлі потребує окремої уваги, спеціальних нормативних актів та специфічних знань в досить різноманітних спектрах.

Крім того, постійне внесення змін до тих чи інших нормативів та стандартів, що досить часто не узгоджені між собою в різних нормативних документах, підвищує ризик допущення порушень з боку Замовників та ускладнює процес контролю уповноваженими на це органами.

1.2. Міжнародний досвід здійснення державного контролю за публічними закупівлями

Публічні закупівлі є інструментом досягнення економічних і соціальних цілей. З появою великої кількості зарубіжної літератури на тему публічних закупівель у вітчизняну літературу увійшов термін «закупівля» (нім.). Однак це поняття виникло шляхом транслітерації і тому означає не державні закупівлі (з державного бюджету), а звичайний процес закупівлі товарів чи послуг як у державних, так і приватних компаніях.

Нарешті, в іноземній літературі та правових актах державні закупівлі називають або як в законодавстві ЄС «публічними закупівлями» (нім. public procurement), або в процесі державних/урядових закупівель (англ. public procurement) під назвою «публічні закупівлі» відповідно до законодавства СОТ, особливо в Угоді про державні закупівлі (GPA). Відповідно ці процеси має сенс називати «публічними закупівлями» та «урядовими/державними закупівлями».

За словами Снайдера Ф., сфера державних закупівель є дуже суперечливою та суперечливою серед інших галузей права. Це пов'язано, насамперед, із рівнем прийняття рішень щодо державних закупівель – наднаціональним чи національним – із формою закріплення таких рішень – нормативно-правовими актами, настановами чи рекомендаціями та їх

реалізацією. По-друге, вплив держави на економіку може опосередковано спричинити явище протекціонізму через державні закупівлі [28].

Мартін Ф. вважає, що державні установи не можна вважати звичайними покупцями, які шукають пропозиції за найнижчою ціною, оскільки вони мають певну стратегію та ідеологію і тому можуть «вигадувати» особливі умови.

Варто зазначити, що публічні закупівлі в ЄС загалом регулюються трьома рівнями правового регулювання: міжнародним правом, правом ЄС та національним правом. У сфері державних закупівель найбільше значення мають угоди в рамках Світової організації торгівлі.

Державні закупівлі є важливою частиною зусиль щодо лібералізації торгівлі в усьому світі. 15 квітня 1994 року одночасно, але формально незалежно від Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів у рамках Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ), Угоду про державні закупівлі було підписано 22 урядами, головним чином між Сполученими Штатами Америки та країнами ЄС. Нині в угоді беруть участь понад 160 країн [12].

Публічні закупівлі є важливою ланкою діяльності підприємств установ. Організацій державного сектору, яка є основою створення суспільних благ. Загалом процес включає в себе визначення потреби, планування, аналіз ринку, підготовку тендерної документації, проведення тендеру, визначення переможця, підписання договору та контроль за його виконанням.

Розглянемо основні нормативно-правові акти, що регулюють здійснення державних закупівель в окремих країнах ЄС на прикладі Польщі, Франції, Іспанії та порівняємо їх з українською нормативно-правовою базою, що наведено в таблиці 1.2.

Порівнюючи сферу закупівель України з сферою закупівель країн ЄС варто зазначити, по-перше, що в країнах ЄС вживається термін «державні закупівлі», в той час як в Україні саме «публічні закупівлі».

Таблиця 1.2

Порівняльний аналіз нормативно-правових актів, що регулюють здійснення державних закупівель в окремих країнах ЄС та Україні

Країна	Нормативно-правовий акт
Польща	<ul style="list-style-type: none"> – Директива № 24 від 2014 р. про здійснення державних закупівель в державному секторі; – Директива № 25 про здійснення державних закупівель в комунальній сфері); – Директива № 23 від 2014 р. щодо укладання договорів концесії імплементована окремим Законом про концесії на будівельні роботи або послуги від 2016 р.
Франція	
Іспанія	
Україна	<ul style="list-style-type: none"> – Закон України «Про публічні закупівлі» – Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» – Закон України «Про доступ до публічної інформації» – Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» – Закон України «Про Антимонопольний комітет України»

Примітка. Складено автором.

По-друге, обсяг законодавчих актів ЄС за кількістю поступається українському, що в свою чергу ускладнює в Україні механізм функціонування закупівель в нашій державі в порівнянні з країнам ЄС.

Розглянувши основні документи, що регламентують сферу закупівель, доцільно порівняти вартісні межі щодо очікуваної вартості закупівлі та вимоги які встановленні для проведення закупівель. Зазначена інформація наведена в таблиці 1.3.

З огляду на це впливає, що в Україні найнижчі вартісні межі для обов'язкового застосування процедур закупівель, передбачених законодавством.

Також, доцільно було б порівняти Контролюючі органи у сфері публічних закупівель в країнах ЄС та Україні, що наведено в таблиці 1.4.

Таблиця 1.3

Вартісні межі щодо очікуваної вартості закупівлі та вимоги які встановленні для проведення закупівель

Країна	Вартісні межі закупівлі
Польща	Товарів та послуг: від 30000 € до 1390002 €, будівельних робіт від 30000 € до 5350000 €. Пороги на рівні ЄС для обов'язкових процедур закупівель відповідно до єдиних правил ЄС щодо: товарів та послуг: від 139000€, будівельних робіт: від 5350000 €, товари і послуги у сфері оборони та безпеки: від 428000 €.
Франція	Тендери, вартість яких нижче ніж 15000 €, можуть проводитися без публікації повідомлення про укладені договори та застосування конкурентних торгів. Органи влади, які підпадають під дію Кодексу, мають змогу вільно обирати спосіб публікації в межах від 15000 до 90000 €. Окрім того, замовники можуть вільно визначати процедури закупівель для виконання робіт (послуг) та поставки товарів вартістю до 130000 € для потреб держави та її адміністративних і державних органів, а для органів місцевого самоврядування та громадських закладів охорони здоров'я – до 5,0 млн €.
Іспанія	Спрощеними вважаються електронні закупівлі на суму від 18000 € до 60000 євро (товари, послуги) і від 50000 до 200000 € (роботи). Для держзамовника немає обмежень на подібні контракти, він може вибирати процедури і виконавців на свій розсуд. Сюди ж відносять і так звані «малі» контракти до 18000 € (товари, послуги) і до 50000 € (роботи). Відомості про оплату за них не публікуються в бюлетені. Це найбільш популярна модель регіональних закупівель
Україна	Процедура закупівлі – для замовників, визначених у п. 1 – 3 ч. 1 ст. 2 цього Закону, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 т. грн., а робіт – 1,5 млн. грн.; ч. 1 ст. 2 цього Закону, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 мільйон гривень, а робіт – 5 млн. грн; спрощена закупівля – для замовників, визначених у п. 1 – 3 ч. 1 ст. 2 цього Закону, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) менше ніж 200 тисяч грн., а робіт – 1,5 млн. грн; спрощена закупівля – для замовників, визначених у п. 4 ч. 1 ст. 2 цього Закону, якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) менше ніж 1 млн. грн., а робіт – 5 млн. грн.

Примітка. Складено автором.

Таблиця 1.4

Контролюючі органи у сфері публічних закупівель в країнах ЄС та Україні

Польща	Агентство публічних замовлень, що існує з 1995 р. і має статус окремого центрального органу виконавчої влади, яке координується Міністерством економіки. Вагомі повноваження має Вища палата контролю Польщі (аналог Рахункової Палати України), яка на відміну від України контролює процес використання коштів, як державного, так і місцевих бюджетів, а також питання використання державного майна. До ключових органів, що здійснюють нагляд і контроль необхідно також віднести: Апеляційну палату оскаржень (орган оскарження), яка здійснює досудовий розгляд претензій учасників щодо організації замовниками процедур закупівель та Відомство захисту конкуренції та прав споживачів, яке проводить розслідування щодо наявності змов.
Франція	Міністерство економіки та фінансів відповідає за умови регулювання системою державних закупівель. Його Департамент з правових питань регулювання державних контрактів, а також надає підтримку та юридичну консультацію іншим департаментам. Центральні закупівельні організації (ЦЗО) Франції – UGAP (the Union for Grouping Procurements) доповнюють Державний орган закупівель (the State Purchasing Body), основною діяльністю якого є укладання рамкових угод і контрактів на закупівлю. На місцевому й регіональному рівнях малі та середні органи місцевого самоврядування часто призначають відповідальних державних службовців за державні закупівлі, а більші органи, як правило, мають спеціалізовані відділи закупівель. Головними наглядовими органами для проведення закупівель є <i>Національний аудиторський суд</i> (the National Court of Audits) та його 27 підлеглих регіональних судів.
Іспанія	Міністерстві фінансів Іспанії визначено головним контролюючим та координуючим органом державної влади у сфері національних держзакупівель. Його обов'язки: збір і аналіз даних про всі держзакупівлі, підготовка звітів уряду, консультації ключових держзамовників, представництво Іспанії у сфері держзамовлення на міжнародному рівні та в ЄС. Інформація про актуальні тендери та процедуру подачі заявок розміщується на офіційній сторінці Мінфін Іспанії у розділі «Платформа державних закупівель». Відповідні публікації також дублюються у спеціальному віснику ЄС про проведення тендери.
Україна	Держаудитслужба, Антимонопольний комітет, Рахункова палата України.

Примітка. Складено автором.

Ознайомимося більш детально з системою контролю за закупівлями на прикладі Польщі (таблиця 1.5).

Таблиця 1.5

Система контролю у сфері закупівель в Польщі

Агентство публічних замовлень.	<p>Контроль закупівель польським Агентством здійснюється кількома шляхами:</p> <ul style="list-style-type: none"> – проведення планових та позапланових документальних перевірок закупівель; – за зверненням державних органів, громадських організацій та громадян; – аналізу інформації розміщеної в бюлетені закупівель. <p>Обов'язковому контролю підлягають закупівлі, що фінансуються чи спів фінансуються за рахунок коштів ЄС, що дорівнюють чи перевищують 10 млн. євро (при закупівлі товарів чи послуг) та 20 млн. євро (для робіт).</p> <p>На відміну від інших контролюючих органів Польщі, які займаються пост-фактум контролем, оперативний контроль чи моніторинг закупівель здійснює саме Агентство публічних замовлень.</p>
Вища палата контролю Польщі та її регіональні підрозділи (далі – Палата контролю)	<p>Здійснюють контроль публічних закупівель переважно після укладення договору. Аудит публічних закупівель може здійснюватися на будь-якій стадії закупівлі: оцінюється діяльність дій замовника на будь-якому етапі; вивчається доцільність визначеної потреби для закупівлі; законність дотримання закупівельних процедур; аналізуються та перевіряються укладені договори; вивчається законодавство у сфері публічних закупівель та надаються законодавчі ініціативи до Парламенту.</p> <p>До компетенції Палати контролю Польщі не віднесено право самостійно застосовувати санкції. Водночас Палата має право законодавчої ініціативи у Парламенті. Так, протягом 2015 р. до Парламенту надано 87 таких пропозицій.</p>
Відомство з питань конкуренції та захисту прав споживачів	<p>Розслідує тендерні (закупівельні) змови. Правова підстава реалізації цієї функції визначена Законом Польщі «Про конкуренцію».</p> <p>Згідно з польським кримінальним законодавством тендерна змова є злочином, за який передбачена відповідальність до 3 років позбавлення волі.</p>
Апеляційна палата оскаржень	<p>Є першою інстанцією розгляду претензій учасників, на другій – скарги розглядають цивільні суди, потім – Верховний суд Польщі. Агентство публічних замовлень здійснює адміністративне забезпечення роботи Апеляційної палати (приміщення, діловодство), проте скарги розглядаються і рішення за ними виносяться незалежними членами Палати, призначеними Урядом строково (4 роки – 1 каденція, може бути декілька каденцій), виключно на підставі закону, як підкреслила Голова Апеляційної палати оскаржень.</p>

Примітка. Складено автором на основі [48, 49].

Наступне питання, яке потребує уваги – це саме відповідальність, яка передбачена порушення законодавства у сфері закупівель, що наведено в таблиці 1.6.

Таблиця 1.6

Відповідальність за порушення законодавства у сфері закупівель

Польща	<p>Питання фінансової відповідальності у Польщі регулює спеціальний Закон «Про порушення бюджетної дисципліни».</p> <p>Основні принципи закладені у Законі:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ніхто не може нести відповідальність, яка не визначена в законодавстві; – Закон не має зворотної дії. <p>У Законі визначено, що термін дії фінансового правопорушення складає три роки з дня скоєння.</p> <p>Передбачено такі види фінансового покарання:</p> <ul style="list-style-type: none"> – попередження; догана; грошовий штраф; заборона виконувати функції посадовою особою.
Франція	<p>Виплата штрафів і санкцій, включаючи заборони, пов'язані з порушеннями у сфері закупівель. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на визначення правомірності укладених договорів (контрактів) за результатами проведених процедур закупівель.</p>
Україна	<p>Дії передбачені ч. 1 ст. 164-14 КУПАП – накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (дії вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника у розмірі 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян).</p> <p>Дії передбачені ч. 3 ст. 164-14 КУПАП – накладення штрафу на службових, уповноважених осіб замовника від тисячі п'ятсот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (дії вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9].</p>

Примітка. Складено автором.

Аналіз функціонування системи державних (державних) закупівель у різних країнах показав, що уповноважені органи використовують різноманітні механізми для забезпечення ефективності своєї організації. Зокрема, це стосується вимог щодо проведення конкурсів, оприлюднення інформації про їх учасників, встановлення відповідальності посадових осіб за дотримання процедур і правил, встановлених законодавством, тощо. При здійсненні цих заходів публічної адміністрації враховуються (законодавчі та правові норми діяльності державних замовників, постачальників та кінцевих одержувачів відповідних товарів, робіт, послуг, культурно-етичні цінності, процедури та правила здійснення та здійснення необхідного управління). рішення про формування та видачу державного замовлення тощо).

Тому в Україні, спираючись на міжнародний досвід контролю публічних закупівель, варто звернути особливу увагу на такі основні напрями:

- мінімізація та систематизація нормативно-правових актів, що регулюють систему контролю за закупівлями в Україні;
- обов'язковий контроль закупівель, що фінансуються або співфінансуються фондами ЄС;
- надання права законодавчої ініціативи органам державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель.

Врахування цих напрямів у роботі системи контролю за публічними закупівлями в Україні значно підвищить ефективність її функціонування.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Державна аудиторська служба України: характеристика практичної діяльності та механізму взаємодії з іншими суб'єктами контролю у сфері публічних закупівель

Відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України (далі-ДАС), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016р. № 43. Під час виконання покладених на неї завдань ДАС взаємодіє з іншими органами державної влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасово дорадчими, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, а також з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, профспілками та об'єднаннями роботодавців, органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [25].

ДАС в межах повноважень, передбачених законом, на основі та відповідно до Конституції і законів України, законів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, законів Кабінету Міністрів України, наказів Мінфіну, видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання. Рахункова палата, Антимонопольний комітет України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснює контроль у сфері державних закупівель у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Структура центрального апарату ДАС наведена на рисунку 2.1.

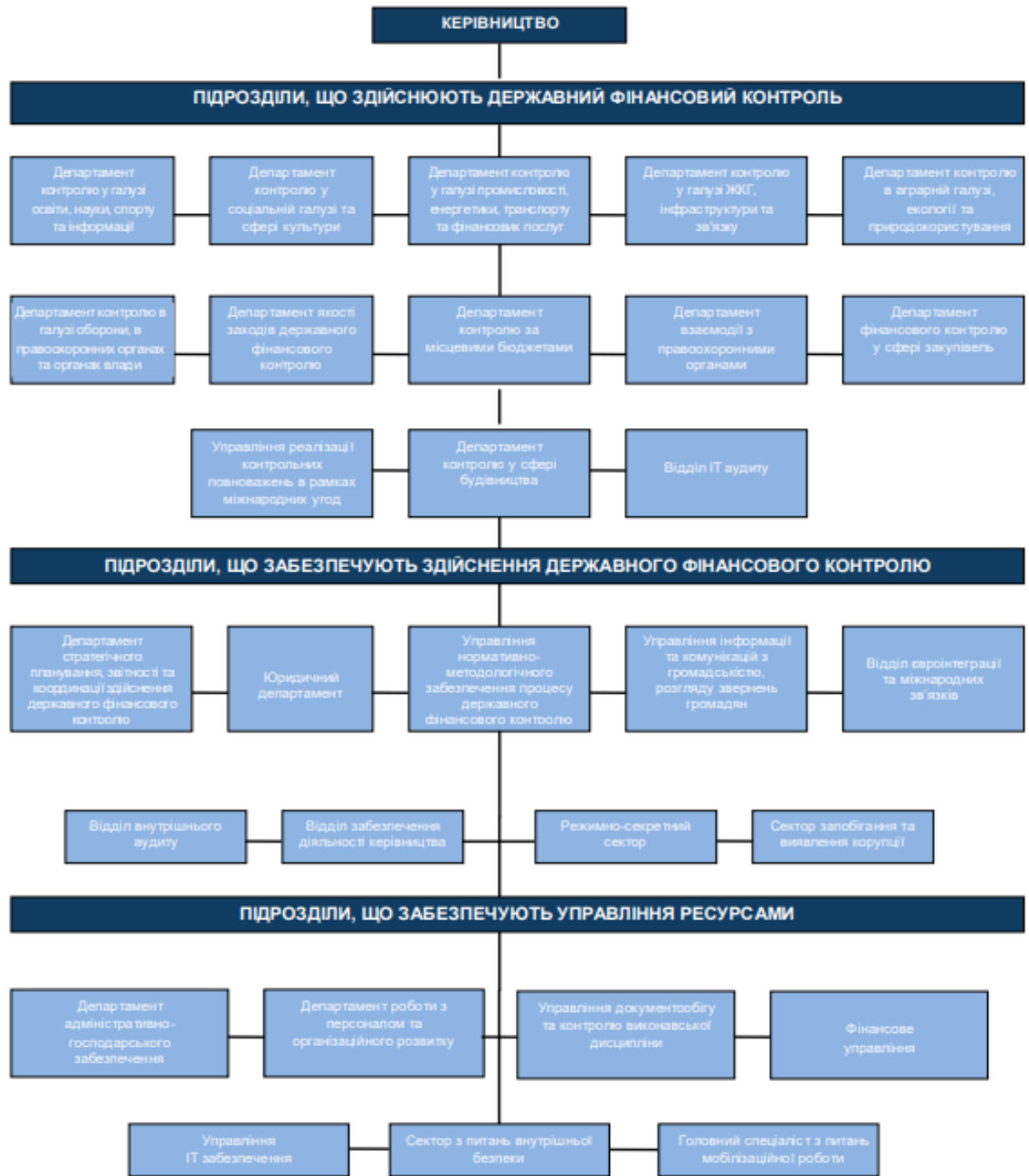


Рис.2.1. Структура центрального апарату Державної аудиторської служби України

Примітка. Складено автором на основі [25].

Система державного фінансового контролю – це структурна структура державного фінансового контролю, яка складається із сукупності суб'єктів та об'єктів державного фінансового контролю, видів, форм, методів і методів

державного фінансового контролю, спрямованих на досягнення поставленої мети. З цієї причини необхідна взаємодія між суб'єктами цієї системи для забезпечення ефективного функціонування та виявлення значної кількості фінансових порушень.

Система державного фінансового контролю та схема взаємодії ДАС з іншими контролюючими органами наведені на рисунках 2.2 та 2.3.



Рис. 2.2. Система державного фінансового контролю в Україні

Примітка. Складено автором.

У рамках ревізійно-контрольної діяльності ДАС України та її структурні підрозділи взаємодіють з правоохоронними органами, а також іншими суб'єктами контролю за державними закупівлями.

У разі перешкоджання проникненню працівників ревізійної служби на територію підприємства, установи, організації, відмови надати документи для перевірки чи перевірки, а також вчинення інших протиправних дій органи

міліції зобов'язані негайно вжити відповідних заходів. Ці особи вимагають припинити такий опір, забезпечити належне проведення перевірки чи ревізії, захистити працівників ревізійної служби та документи і матеріали, що перевіряються, а також вжити заходів до притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.



Рис. 2.3. Схема взаємодії Державної аудиторської служби України з іншими контролюючими органами

Примітка. Складено автором.

З метою підвищення ефективності роботи спільним наказом Головного контрольно-ревізійного управління, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 затверджено Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх

справ, Служби безпеки України [29].

Описаний вище порядок спрямований на забезпечення ефективної взаємодії контролюючих органів з органами прокуратури, МВС та СБУ (далі – правоохоронні органи) при розгляді запитів правоохоронних органів. Оприлюднення, призначення, організація та проведення перевірок чи ревізій, подання матеріалів контрольних заходів, проведених за власною ініціативою аудиторських служб, відгуків про результати розгляду поданих матеріалів, інших питань, що виникають під час їх проведення, надає їм керівник. Повноваження, делеговані аудиторам та правоохоронним органам.

Так, пунктами 5.2 та 5.3 цього Порядку передбачено, що при проведенні перевірки за дорученням правоохоронного органу документи перевірки подаються не пізніше десяти робочих днів з дня реєстрації акта перевірки, а в разі надходження заперечень (зауважень) до нього – не пізніше трьох робочих днів з дати надання висновків. Такі заперечення (зауваження) будуть передані до правоохоронного органу [29].

У разі виявлення правопорушень під час перевірки, яка проводиться не за дорученням правоохоронних органів, матеріали слідства, в яких виявлено кримінально-правові порушення або ознаки корупції, будуть передані до правоохоронних органів у повному обсязі. у строки, визначені пунктом 5.2 цього Порядку [29].

У разі виявлення під час такої перевірки порушень законодавства, які не тягнуть за собою кримінальної відповідальності або не містять ознак корупції, орган ДВРС письмово повідомляє про ці порушення правоохоронні органи у строк, визначений пунктом 5.2 цього Порядку [29].

На вимогу правоохоронного органу контролюючі органи в межах своєї компетенції проводять планові та позапланові виїзні перевірки або перевірки за місцем знаходження суб'єкта перевірки. Якщо правоохоронний орган не надає рішення суду про проведення позапланової виїзної перевірки, а в зверненні правоохоронного органу відсутні факти, що свідчать про порушення вимог законодавства, контроль за їх дотриманням належить до компетенції

аудиторської служби. Допускається включення перевірки об'єкта контролю до плану заходів державного фінансового контролю на наступний плановий період за умови, що цей об'єкт не підлягав плановій перевірці органами служби в поточному календарному році.

Рішення про включення перевірки суб'єкта контролю до плану заходів державного фінансового контролю за поданням правоохоронного органу приймає керівник відповідного підрозділу контролю. Рішення буде повідомлено до відповідного правоохоронного органу протягом десяти робочих днів з моменту отримання запиту.

Крім правоохоронних органів, Державна аудиторська служба України співпрацює в обміні інформацією з Державною податковою службою України та Фінансовою службою України. Інформувати про результати контрольних заходів, за якими органами Державної аудиторської служби України встановлено факти порушень бюджетного законодавства, порядку ведення бухгалтерського обліку та достовірності звітності про виконання державного та міських бюджетів за видатками, здійсненими розпорядниками або одержувачами. бюджетних коштів, суб'єктами контролю є органи Держфінпослуг України.

При проведенні ревізій та перевірок органами аудиторської служби органи казначейства надають їм письмові пояснення та відповідну інформацію з цих питань. Надання органами аудиторської служби інформації про виявлені за результатами перевірок (ревізій) факти порушень фінансової дисципліни та відгуки органів державної фінансової служби про вжиті за цими фактами заходи стосуються:

- порушення правил регулювання готівкового обігу;
- порушення порядку ведення бухгалтерського обліку, що свідчать про можливе заниження об'єкта та/або бази оподаткування, а також ухилення від сплати податків і зборів (примусових платежів);
- здійснення операцій із заставленим майном з порушенням законодавства.

У разі виявлення під час перевірки закупівель істотних порушень порядку ведення бухгалтерського обліку, що свідчать про істотне ухилення платника податків від сплати податків, контрольно-ревізійна служба негайно повідомляє про виявлені порушення податковий орган для проведення паралельної перевірки.

У межах повноважень, визначених законом, органи ДАС вживають заходів щодо подальшої реалізації результатів заходів державного фінансового контролю.

Відтак, за результатами ревізій та перевірок, проведених у I півріччі 2021 року, ДАС застосовано санкції за порушення бюджетного законодавства: у 6 випадках призупинено бюджетні асигнування, у 78 – бюджетні операції. Припинено фінансування та урізано бюджетні призначення десяти розпорядникам бюджетних коштів на загальну суму понад 4,7 мільйона гривень.

Для вжиття відповідних заходів у січні-червні цього року до правоохоронних органів направлено 474 матеріали перевірок та перевірок. Правоохоронні органи, зі свого боку, за звітний період розпочали 207 попередніх розслідувань за матеріалами заходів державного фінансового контролю ДАС та 92 попередніх розслідувань за результатами участі спеціалістів. органи державного фінансового контролю під час перевірок правоохоронних органів як наймані спеціалісти.

З початку звітнього року до кримінальних проваджень долучено 167 матеріалів контрольної діяльності ДАС, вжито 25 додаткових заходів протидії та складено 46 протоколів про корупцію.

Разом з тим, за січень-червень 2021 року органами ДАС, реалізуючи право на звернення до суду в інтересах держави, подано 8 позовів про відшкодування втрат фінансових та матеріальних ресурсів у на загальну суму понад 100 тис. євро понад 17,5 млн. грн. Порушено 74 цивільні справи проти прокуратури, об'єкта контролю чи органу його управління чи іншого органу державної влади.

Порушення фінансової дисципліни, бюджетного законодавства та законодавства про закупівлі тягнуть за собою адміністративну відповідальність за ст.. Відповідно до статей 164-2, 164-12, 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення притягнуто до відповідальності 929 посадових осіб. Загальна сума накладених штрафів склала майже 1,3 мільйона гривень. За звітний період до дисциплінарної відповідальності притягнуто 138 державних службовців, з них 26 звільнено з посад та 131 особа притягнута до матеріальної відповідальності [3].

Правоохоронні органи, зі свого боку, за матеріалами подібних подій у січні та червні 2021 року відкрили 14 досудових розслідувань. За результатами державних фінансових аудитів керівниками центральних та місцевих органів влади, підприємств, установ та організацій прийнято 182 управлінських рішення.

Разом з тим, протягом звітного періоду за результатами моніторингу закупівель складено 406 протоколів за ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (Апарат ДАС – 45, відділи ДАС та їх управління в областях – 361), за якими у 202 справах винесено рішення про накладення адміністративних штрафів на загальну суму понад 1,0 млн. грн. [3]

Таким чином, співпраця Державної аудиторської служби України з іншими контролюючими та правоохоронними органами сприяє зміцненню фінансово-бюджетної дисципліни в державі, підвищенню ефективності та результативності контрольної діяльності та реалізації її результатів.

2.2. Оцінка ефективності функціонування системи державного фінансового контролю щодо публічних закупівель

Головною місією ДАС України є забезпечення економічного добробуту країни та виконання державно-управлінських функцій шляхом здійснення державного фінансового контролю, сприяння ефективному державному управлінню в сфері публічних закупівель в Україні.

Серед основних цінностей ДАС України варто відзначити такі як: верховенство права, законність, неупередженість, прозорість та гласність, конфіденційність, добросовісність.

Керуючись нормами чинного законодавства, враховуючи обсяги встановлених повноважень, упродовж 2019-2020 р.р. ДАС України реалізовувала власні повноваження шляхом комплексного контролю за ефективним, раціональним та законним використанням державних і комунальних ресурсів.

Загалом за 2020 р. завершено понад 10,9 тисячі заходів державного фінансового контролю. Такими заходами охоплено контролем та дослідженням понад 1 241,0 млрд грн фінансових та матеріальних ресурсів, зокрема (рисунок 2.4):



Рис. 2.4. Результати роботи Державної аудиторської служби України за 2020 р.

Примітка. Складено автором.

Загальні результати діяльності ДАС України за 2020 р. наведено нижче на рисунку 2.5.

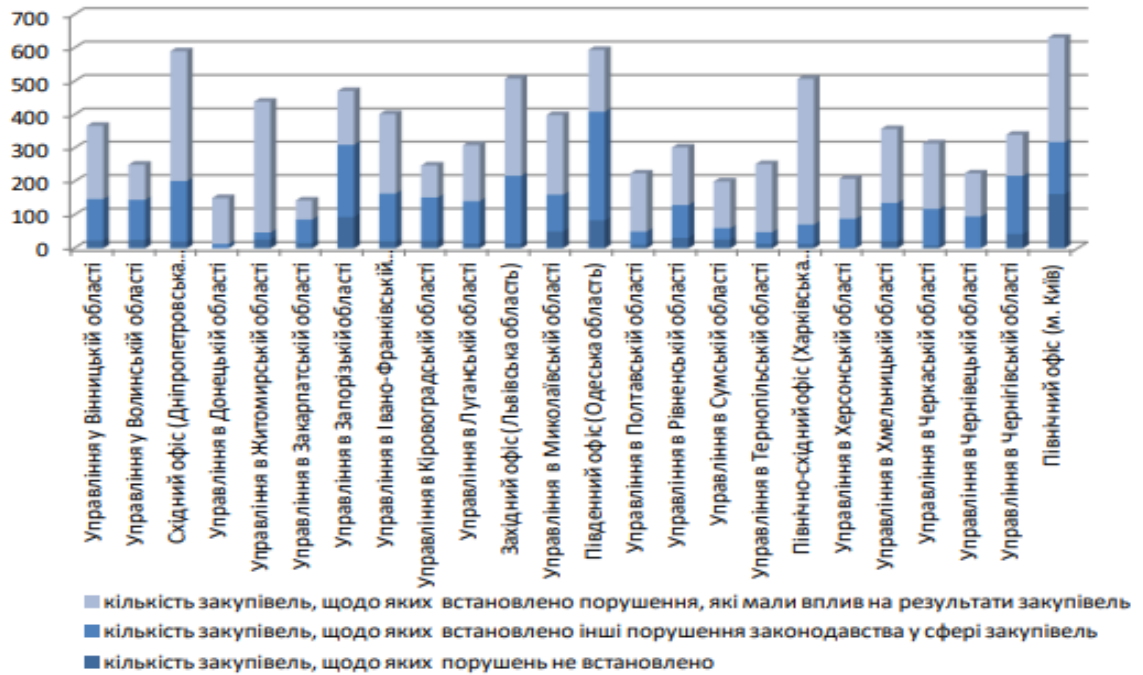
Динаміка моніторингу процедур закупівель у розрізі регіонів та основні результати цього моніторингу наведено на рисунку 2.6.

Дані про окремі показники роботи Держаудитслужби за січень-грудень 2020 року				
Показник	2020 року	2019 року	Відхилення	
			абсолютне значення	%
Фактична чисельність, од	2 251	2 353	-102	-4,3
Кількість проведених ревізій	917	1392	-475	-34,1
Кількість проведених державних фінансових аудитів	207	449	-242	-53,9
Кількість проведених моніторингів закупівель та перевірок закупівель	9815	8880	935	10,5
Виявлено порушень фінансово-бюджетної дисципліни та недоліків у господарській діяльності об'єктів контролю, млрд грн	648,2	117,1	531,1	453,5
Виявлено порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, всього, млрд грн	154,4	1,7	152,7	8 982,4
Загальні витрати на утримання Держаудитслужби, млн грн	590,0	663,0	-73,0	-11
Прямий економічний ефект, млрд грн	3,74	3,66	0,07	2,03
Відшкодовано фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, млн грн	1 072,6	950,4	122,2	12,9
Упереджено втрат фінансових і матеріальних ресурсів внаслідок неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій, млн грн	896	740	156	21,0
Отриманий економічний ефект (додатковий результат) від впровадження наданих за результатами аудитів пропозицій (рекомендацій), млрд грн	1,8	2	-0,2	-10

Рис. 2.5. Загальні результати діяльності Державної аудиторської служби України за 2020 р.

Примітка. Складено автором.

Динаміка моніторингу процедур закупівель у розрізі регіонів



Основні результати моніторингу публічних закупівель у розрізі регіонів



Рис. 2.6. Динаміка моніторингу процедур закупівель у розрізі регіонів та основні результати моніторингу публічних закупівель у розрізі регіонів
Примітка. Складено автором.

Робота відділу контролю у сфері публічних закупівель ДАС України протягом січня-вересня 2021 р. спрямована на забезпечення виконання

показників паспорту бюджетної програми на 2021 р. за КПКВК 0417010 «Керівництво та управління у сфері контролю за витрачанням бюджетних коштів» та доручень ДАС України, громадських організацій, правоохоронних органів, звернень громадян, депутатів, проведення аналізу закупівель та перевірок закупівель, тощо.

Упродовж січня-вересня 2021 р. відділом контролю у сфері публічних закупівель ДАС України проведено моніторинг по 513 процедурах закупівель (що на 165 моніторинрів більше, ніж за аналогічний період 2020 р.) на загальну вартість закупівель 1 159 174,50 тис. грн що на 165 моніторинрів більше, ніж за аналогічний період 2020 р.

Зазначене наведено на рисунках 2.7 – 2.8.

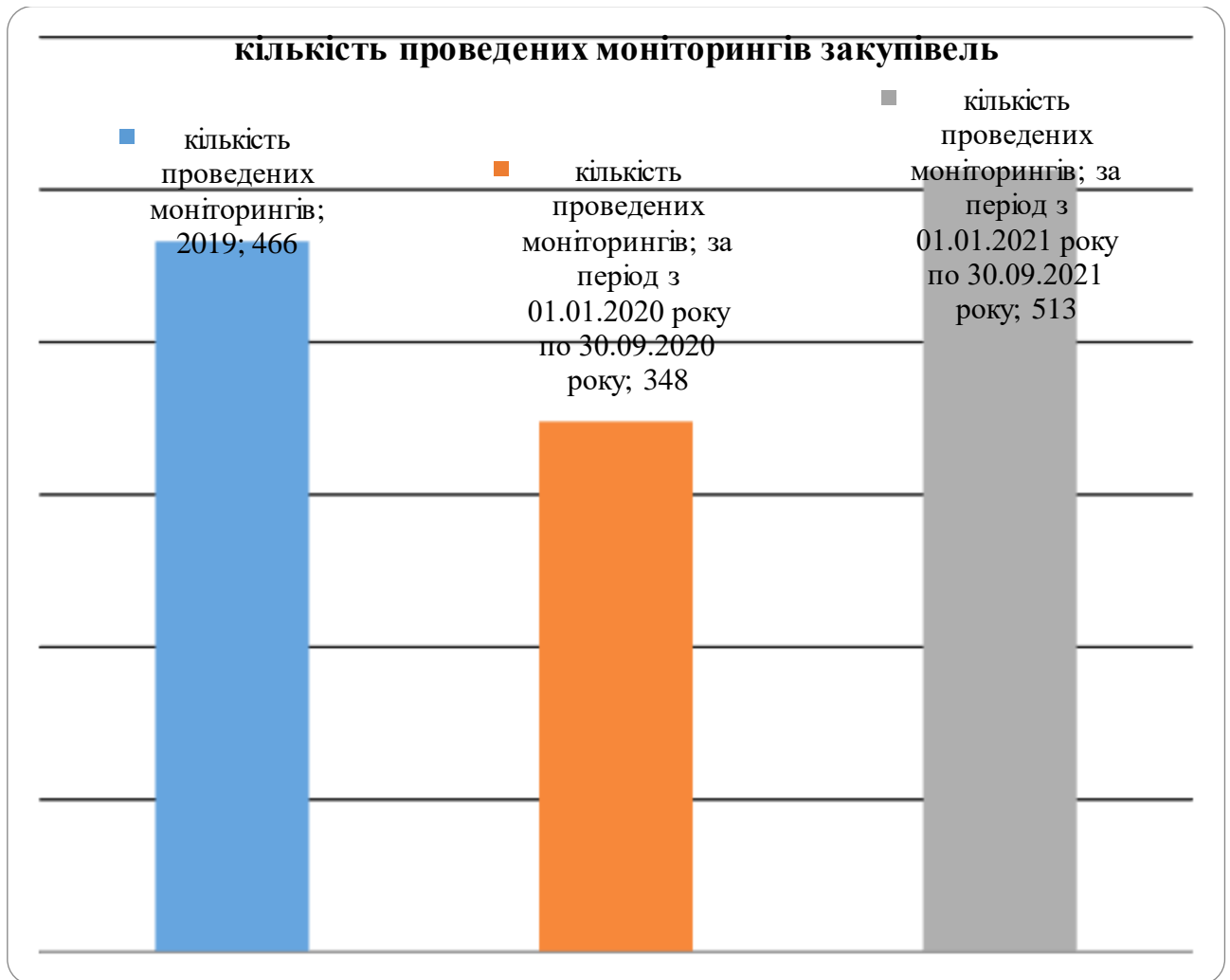


Рис. 2.7. Кількість проведених моніторинрів закупівель, проведених Державною аудиторською службою України

Примітка. Складено автором.

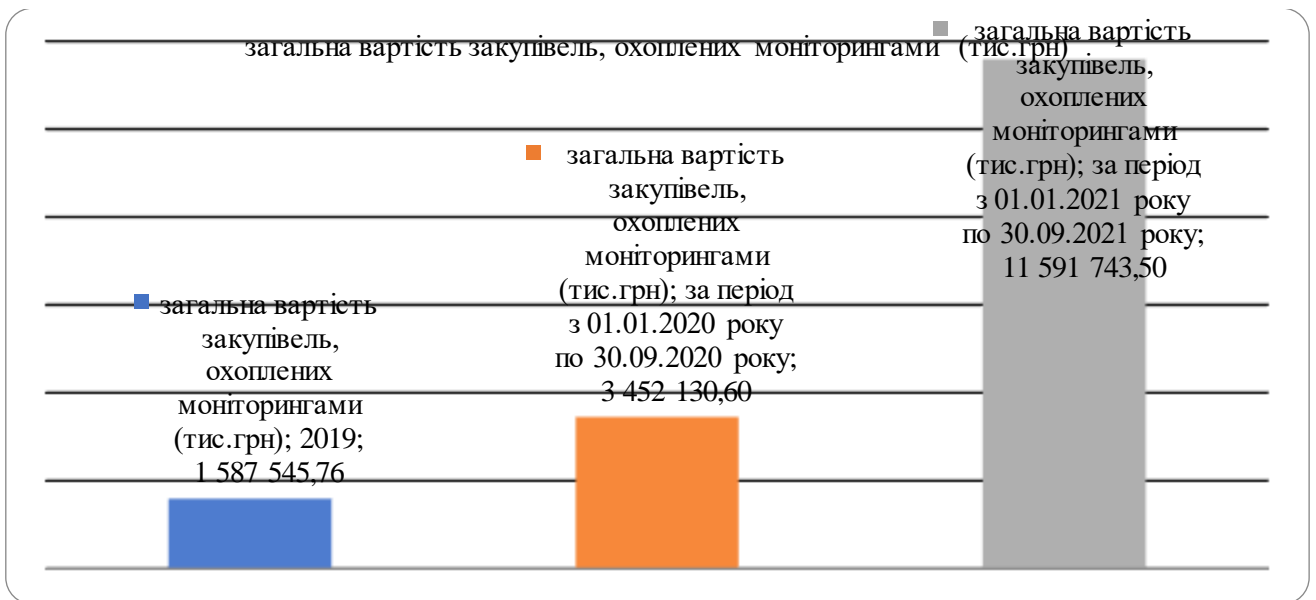


Рис. 2.8. Загальна вартість закупівель, охоплених моніторингами (тис.грн)
Примітка. Складено автором.

За результатами моніторингів процедур закупівель за січень-вересень 2021 р. встановлено порушень у сфері закупівель по 490 процедурам на загальну суму 10064227,54 тис. грн. Вищезазначені показники за останні три роки наведено на рисунках 2.9 – 2.10.

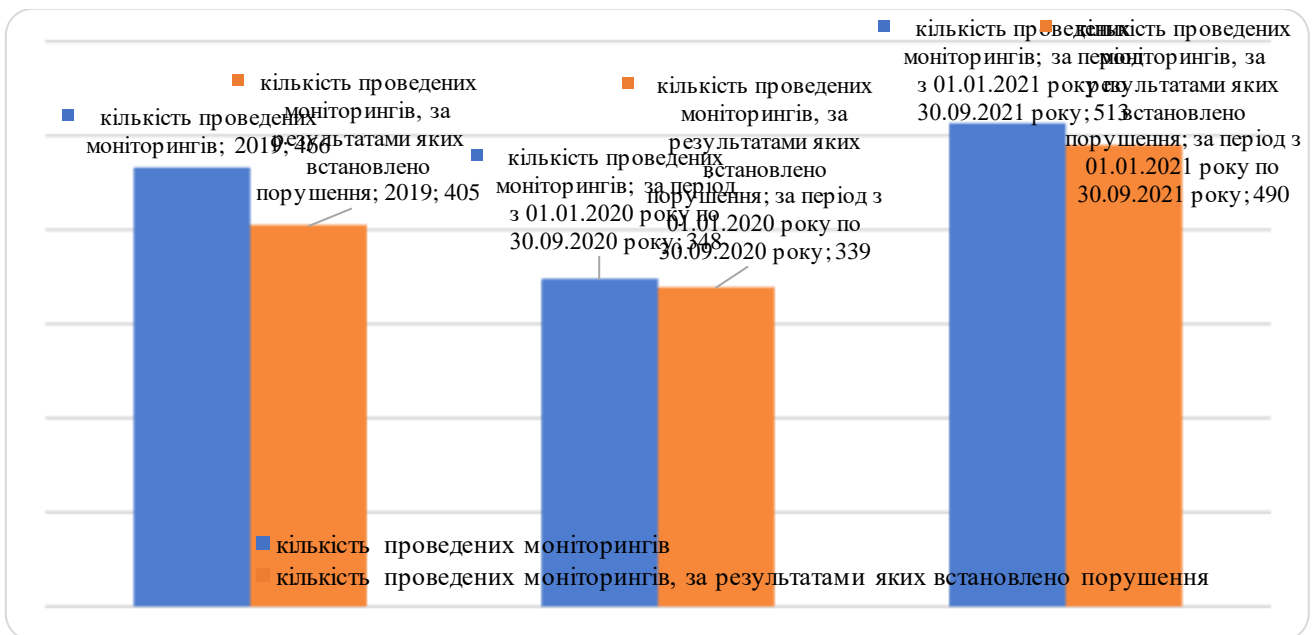


Рис. 2.9. Кількість проведених моніторингів та встановлених порушень
Примітка. Складено автором.

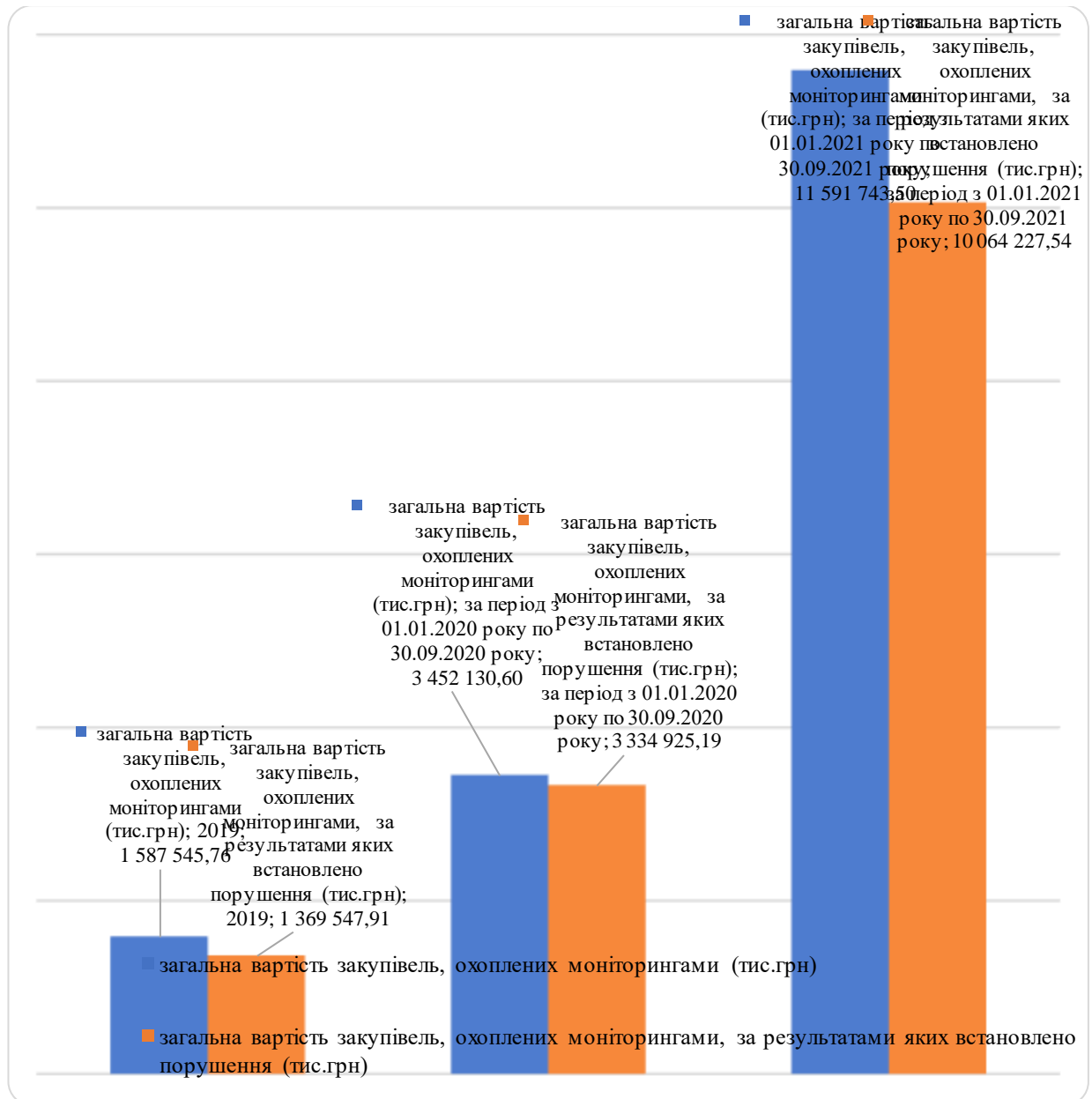


Рис. 2.10. Кількість проведених моніторингів та встановлених порушень (очікувана вартість закупівель)

Примітка. Складено автором.

За наслідками моніторингів процедур закупівель відмінено процедур та розірвано договорів по 67 процедурах закупівель очікуваною вартістю 526 742,98 тис. грн. (14% від встановлених порушень), що наведено на рисунках 2.11 – 2.12.

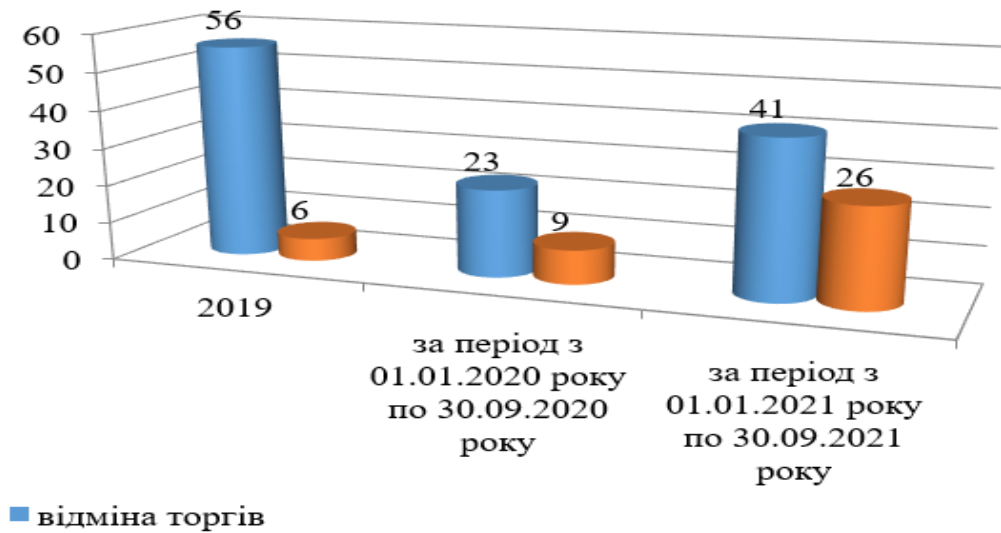


Рис. 2.11. Попереджено фінансових порушень, (кількість відмінених торгів та розірваних договорів)

Примітка. Складено автором.

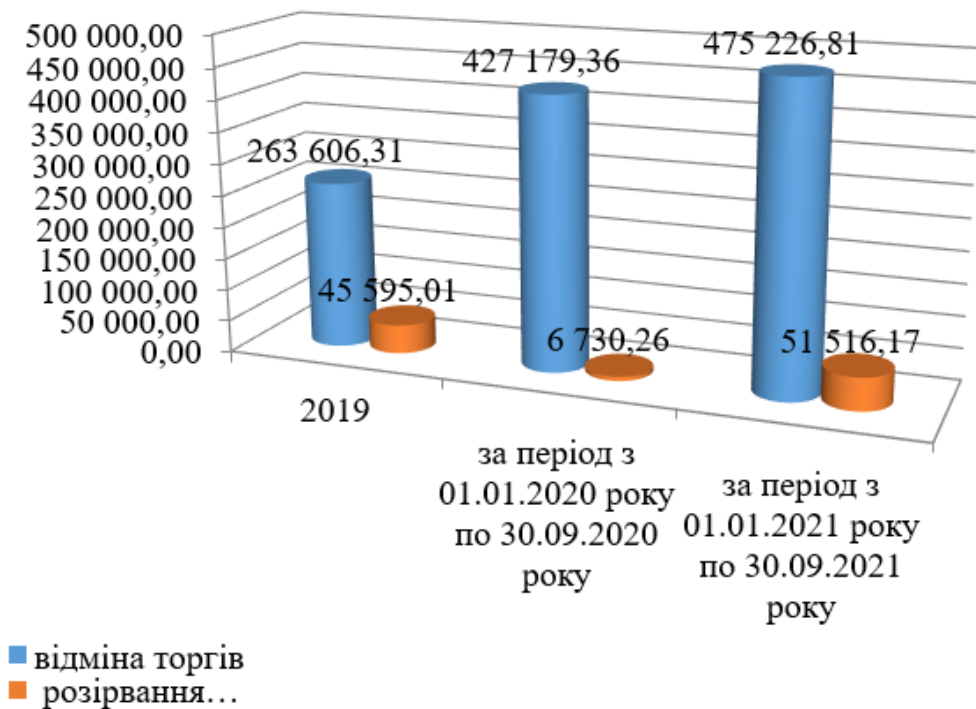


Рис. 2.12. Попереджено фінансових порушень, (очікувана вартість відмінених торгів та розірваних договорів, тис.грн)

Примітка. Складено автором.

У більшості випадків замовники допустились порушень законодавства, які мали вплив на результати закупівель, перш за все через неправомірні рішення під час розгляду тендерних пропозицій, укладення договорів про закупівлю і внесення до них змін, а також – застосування переговорних процедур закупівель. Виявлені порушення законодавства у сфері закупівель (зважаючи, що у більшості випадків виявлялося декілька видів порушень, допущених під час здійснення закупівлі) розподілені так (рисунок 2.13).

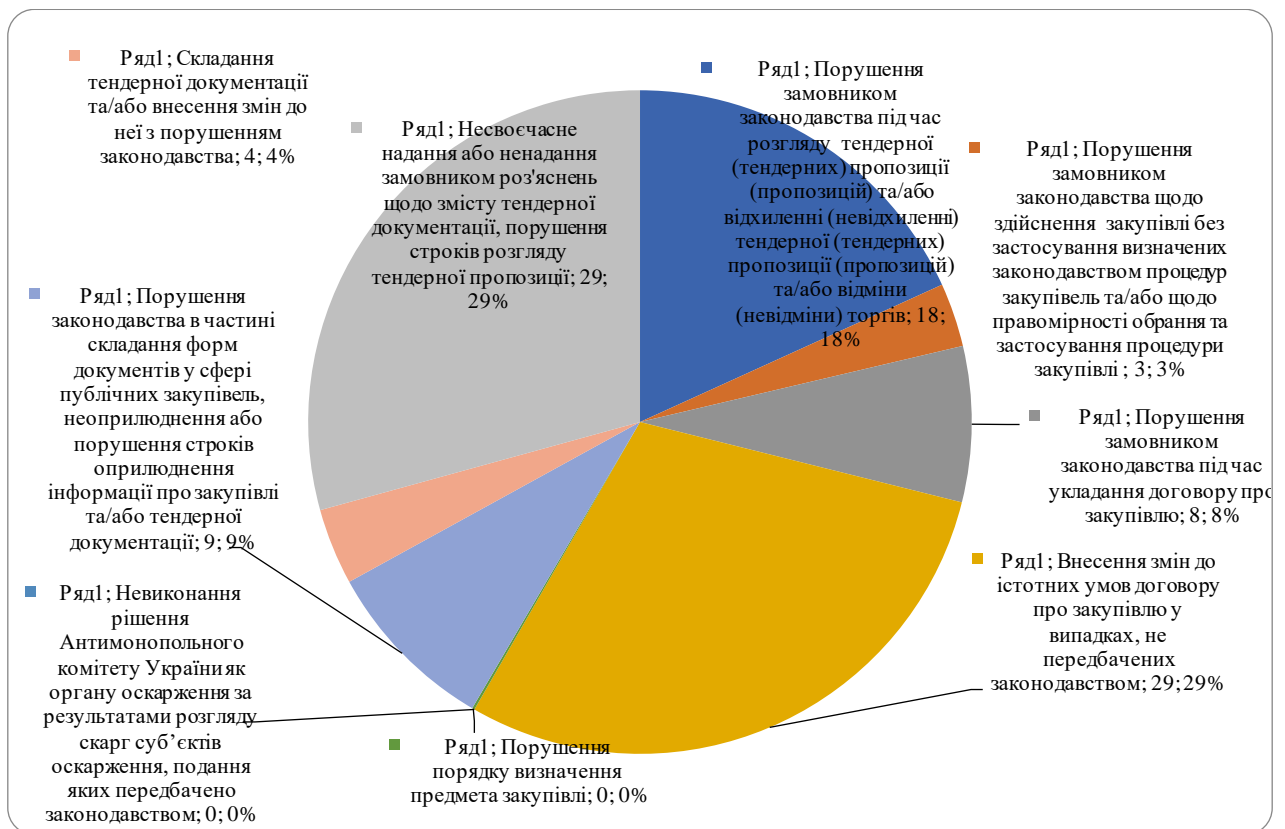


Рис. 2.13. Кількість встановлених порушень в розрізі видів порушень

Примітка. Складено автором.

Також слід зазначити, що згідно з частиною другою ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі» рішення про початок моніторингу процедури закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник (або уповноважена ним особа) у присутності одного або кількох осіб з таких причин:

- дані автоматичного індикатора ризику;

- інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України та органів місцевого самоврядування про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;
- повідомлення в засобах масової інформації, що містять інформацію про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;
- ознаки порушень (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлені органом державного фінансового контролю в інформації, опублікованій в електронній системі закупівель;
- отримана від громадських формувань інформація про наявність ознак порушення (порушення) законодавства у сфері публічних закупівель, що виникли за результатами здійснення громадського контролю у сфері публічних закупівель відповідно до статті 7 цього закону.

Для аналізу даних, що вказують на ознаки порушень (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, можуть бути використані:

- інформація, оприлюднена в електронній системі закупівель;
- відомості, що містяться в єдиних державних реєстрах;
- відомості в базах даних, якими володіє центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Враховуючи викладене, слід зазначити, що найбільшу частку перевірок проводили за власною ініціативою, тобто за інформацією, опублікованою в електронній системі закупівель, а саме 435 перевірок, що становить 85% від загальної кількості перевірок. . контрольовані закупівлі.

Крім того, у січні-вересні 2021 року відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 року № 1117-р та доручення Держаудитслужби від 29 січня 2021 року № 003100- Рішення №18/1139-2021 Про перевірку проведених закупівель. За рахунок коштів фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом

SARS-CoV-2, та її наслідками проведено 18 перевірок закупівель, за результатами яких виявлено порушення, у тому числі фінансові.

За результатами проведених перевірок складено три протоколи про адміністративні правопорушення згідно ч.1 ст.164-14 КУпАП та винесено три постанови про накладення адміністративного стягнення на загальну суму 5100,00 гривень. .

Крім того, з січня по вересень 2021 року відділ контролю за закупівлями розглянув 124 звернення від громадських організацій, учасників процедур закупівель та правоохоронних органів.

Підсумовуючи, моніторинг процесу закупівель – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час здійснення закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель, в тому числі, порушень принципів публічних закупівель, а саме: максимальної економії, ефективності та пропорційності; відкритість та прозорість на всіх етапах закупівель; об'єктивне та неупереджене визначення переможця тендеру/спрощеного тендеру; запобігання корупції та зловживанням.

Наступним видом контролю за дотриманням замовниками законодавства у сфері публічних закупівель є аудит закупівель.

Перевірка закупівель – новий напрям контролю за використанням державних коштів замовниками, який здійснюється за наявності підстав, передбачених Положенням № 631, щодо замовників за їх місцезнаходженням або за місцезнаходженням суб'єкта їх майнових прав. .

а) Існує потреба в документальній та фактичній перевірці питань, які неможливо перевірити під час моніторингу процесу закупівлі, а саме

- укладення договору(ів) до/без присудження/спрощена процедура присудження відповідно до вимог законодавства;
- стан виконання умов договору, їх зміни, у тому числі вимоги до якості, кількості (обсягу) товару, що закуповується, договірної ціни;

– поділ предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення в установленому законодавством порядку закупівлі/спрощених процедур закупівель;

б) наявність розпорядження або рішення Кабінету Міністрів України або Мінфіну про проведення аудиту закупівель;

в) визначення аудиторських процедур/висновків у сфері закупівель вищим органом державного фінансового контролю в рамках перевірки (з метою моніторингу достовірності висновків нижчестоящего органу державного фінансового контролю) за результатами перевірки. Контроль процедур закупівель на предмет невідповідності їх змісту вимогам законодавства. Перевірка закупівель може бути розпочата вищим органом державного фінансового контролю у разі порушення дисциплінарної провадження щодо посадових осіб чи працівників нижчого органу державного фінансового контролю, які проводили перевірку закупівель, здійснювали контроль за проведенням закупівель, або у разі наявності підозри у вчиненні злочину. повідомили їм [31].

Упродовж січня-вересня 2021 р. відділом контролю у сфері закупівель Північно-східного офісу Держаудитслужби проведено 18 перевірок закупівель (що на 15 перевірок більше, ніж за аналогічний період 2020 р.) по 110 процедурам закупівель, сума укладених договорів за якими становить 155 437,91 тис. грн. Зазначена інформація наведена на рисунку 2.14.

Таким чином, перевітками закупівель та моніторингами охоплено 531 процедуру закупівель на загальну суму 11 747 181,41 тис. грн,

Слід зазначити, що під час проведення перевірок закупівель встановлені факти закриття та оплати актів виконаних робіт в повному обсязі, але при виході на об'єкт з метою підтвердження виконання обсягу виконаних ремонтно-будівельних робіт підтверджується що роботи не виконані в повному обсязі. Так, лише по 2 таких фактів встановлено порушень понад 12 млн. гривень.

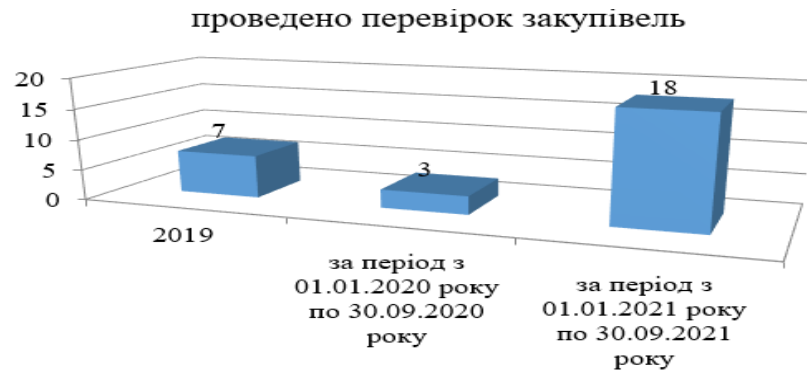


Рис. 2.14. Кількість проведених перевірок закупівель Державною аудиторською службою України

Примітка. Складено автором.

Загалом, за результатами проведених перевірок встановлено випадки порушень діючого законодавства, що призвели до втрат фінансових ресурсів, а саме до завищення вартості виконаних робіт.

Так, наприклад перевіркою законності здійснення та достовірності відображення в обліку витрат на ремонтні роботи, фінансування яких здійснено з Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками за період з 01.01.2020 р. по 31.01.2021 р., встановлені порушення, що спричинили завищення вартості робіт з монтажу системи киснепостачання.

А саме, проведеним співставленням кількості та вартості матеріальних цінностей, які включені до актів ф. № КБ-2в по відомості ресурсів з даними, які відображені в актах списання товарів, обігово-сальдових відомостях по бухгалтерському рахунку 201 «Сировина та матеріали» по укладеним договорам встановлено завищення ціни придбаних матеріалів. Вказані порушення свідчать про внесення підрядною організацією до актів ф. № КБ-2в недостовірних даних стосовно вартості виконаних робіт. Згідно з наказом Мінрегіонбуду України від 04.12.2009 р. № 55, акти ф. № КБ-2в є первинними обліковими документами, що відображають вартість та обсяги робіт.

Також, проведеними контрольними обмірами встановлено випадки невідповідності між фактично виконаними обсягами робіт та обсягами робіт,

які включені до актів ф. № КБ-2в.

Внесення недостовірних даних до первинних документів бухгалтерського обліку є порушенням вимог ч. 1 ст. 9 Закону України № 996 та п. 1.2 Положення про документальне забезпечення записів в бухгалтерському обліку, затвердженого наказом Мініфіну України від 24.05.1995 р. № 88.

Згідно з вимогами ч. 8 ст. 9 Закону України № 996-XIV, відповідальність за недостовірність даних, відображених у первинних документах бухгалтерського обліку несуть особи, які склали та підписали ці документи [20].

Завищення вартості виконаних ремонтних робіт призвело до завищення касових та фактичних видатків у «Звіті про надходження та використання інших надходжень спеціального фонду» (форма № 4-3м) по КЕКВ 2610, що є порушенням вимог ч. 1 ст. 3 Закону України № 996-XIV та п. 2 Порядку складання фінансової та бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затвердженого наказом Мініфіну України від 24.01.2012 р. № 44 (зі змінами) [20].

Крім того, дотримання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 р. № 224 про затвердження переліку товарів (у тому числі лікарських засобів, виробів медичного призначення та/або медичного обладнання), необхідних для реалізації, заходів, спрямованих на при запобіганні виникненню та поширенню локалізації та ліквідації спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, їх ввезення на митну територію України та/або перевезення. Їх операції на митній території України звільняються від оподаткування ПДВ (далі: Постанова № 224) та вимоги пункту 71 підрозділу 2 р. XX «Перехідні положення» Податкового кодексу з урахуванням внесених змін. Законом від 17.03.2020 № 530-Х переплачено вартість обладнання,

звільненого від оподаткування, встановленого постановою КМУ від 20.03.2020 № 224, за ставкою ПДВ.

Крім того, під час проведення перевірок у сфері закупівель виявлено порушення законодавства у сфері закупівель у частині несвоєчасного оприлюднення звіту про виконання договору про закупівлю, що є порушенням вимог ч.1 ст.12 та 10 Закону №922, а також не було належним чином передбачено внесення інформації про технічні, якісні та інші характеристики предмета закупівлі до річного плану закупівель в електронній системі закупівель, що є порушенням статті 6 Положення. № 225 [38].

Загалом у рамках подальшої реалізації результатів заходів державного фінансового контролю у 2020 році ДАС України здійснено такі дії:

- 678 матеріалів перевірок та перевірок передано до правоохоронних органів, за результатами їх перевірок розпочато 334 досудових розслідування, 258 матеріалів долучено до кримінальних справ та надано 269 письмових висновків про факти вчинення злочинів;

- на вимогу правоохоронних органів їм надано 37 актів перевірок, на підставі яких розпочато 17 додаткових досудових розслідувань;

- до суду звернено 22 позови про відшкодування фінансових порушень на суму понад 17,7 млн. грн. та відкрито 187 цивільних позовів до органів прокуратури, об'єкта контролю чи органу його управління;

- Державною службою фінансового моніторингу України надано 392 інформації щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, на суму понад 16,3 млрд грн;

- до адміністративної відповідальності притягнуто понад 1,9 тис. посадових осіб, загальна сума накладених адміністративних стягнень склала 1,7 млн. грн.;

- за результатами контролю у сфері закупівель (нагляд за проведенням процедур закупівель та перевірки закупівель) складено 788 протоколів відповідно до статті 164 Закону України «Про адміністративні правопорушення», до адміністративної відповідальності притягнуто 313 осіб

на загальну суму 946,9 тис. грн.;

– за результатами державних фінансових аудитів до об'єктів контролю та органів їх управління надано майже 1,8 тис. аудиторських пропозицій та рекомендацій, з яких прийнято до виконання та подальшого виконання 88,5% (або 1,6 тис. грн), а 1,4 тис. (80,5 тис. грн) прийнято до реалізації та подальшої реалізації % від наданої суми);

– за результатами аудитів, ревізій та державних фінансових аудитів прийнято майже 1500 управлінських рішень.

Тому здійснення нагляду та перевірки публічних закупівель є пріоритетним напрямком розвитку державного фінансового контролю, забезпечення запобігання зловживанням з боку посадових осіб, а також відшкодування неправомірних збитків та визначення у відповідних розмірах бюджетних коштів.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Шляхи оптимізації механізму взаємодії суб'єктів контролю у сфері публічних закупівель

Державний фінансовий контроль в Україні відповідно до чинного законодавства здійснюють у міру необхідності та в межах своєї компетенції різні органи державної влади України та підпорядковані їм організації, а саме: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування через свої виконавчі комітети, Національний банк України, Державна аудиторська служба України, Держказначейслужба України тощо.

У загальному вигляді державний фінансовий контроль за публічними закупівлями - це комплекс цілеспрямованих дій органів, їх підрозділів або посадових осіб, які здійснюють державний фінансовий контроль у межах повноважень, встановлених законодавством України, щодо запобігання фінансовим злочинам у сфері публічних закупівель, розкриття та боротьба з ними.

Базові принципи діяльності органів державного фінансового контролю є:

- ризикоорієнтований підхід до планування – ідентифікація, аналіз та оцінка ризиків, високоризикових операцій під час фінансово-господарської діяльності об'єктів контролю дозволяють органу державного фінансового контролю отримати максимальні результати при мінімальних затратах ресурсів;

- захист реальних (не формальних) державних інтересів – під час підготовки висновків за результатами державного фінансового контролю

враховувати та відстоювати реальні державні інтереси;

- оперативність реагування на економічні загрози державі – здійснення оперативного контролю за пріоритетними напрямками, визначеними Урядом України та Міністром фінансів України;

- виявлення втрат (збитків) та їх відшкодування – заходи державного фінансового контролю спрямовані передусім на встановлення порушень, які призвели до реальних втрат та недоотримання активів. Здійснення скоординованої роботи з іншими державними органами для забезпечення відшкодування виявлених втрат, надходження недоотриманих активів;

- запобігання фінансовим порушенням – попередження фінансових порушень та їх наслідків через здійснення державного фінансового аудиту та моніторингу закупівель;

- якість доказової бази, притягнення винних осіб до відповідальності – висока якість доказової бази та ефективні спільні дії з правоохоронними органами забезпечують невідворотність відповідальності винних осіб за вчинені порушення;

- мінімізація втручання в діяльність об'єктів контролю – здійснення аналізу діяльності підконтрольної установи без виходу за її місцезнаходженням, що мінімізує строк проведення заходу державного фінансового контролю на цій підконтрольній установі; використання наявних інформаційних ресурсів та заходів дистанційної комунікації.

Сьогодні розбудова дієвої та дієвої системи фінансового контролю в державному секторі, заснованої на основних принципах і найкращих практиках ЄС, є надзвичайно важливим кроком у процесі впровадження реформи управління державними фінансами. Тому доцільно зосередити увагу на вирішенні низки проблемних питань, які гальмують або негативно впливають на розвиток системи фінансового контролю в державі. Зокрема, необхідно, насамперед, відслідковувати реальну можливість встановлення дієвого контролю за управлінням і використанням державних (місцевих) ресурсів на центральному, регіональному та місцевому рівнях з боку

відповідних органів влади, які здійснюють цей контроль (далі – як контроль), органи), забезпечують виявити законодавчі та організаційні проблеми адміністративного характеру в цій сфері.

Загалом ключовими складовими фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використанням є державний фінансовий контроль, який здійснюють уповноважені Кабінетом Міністрів України органи ДАС України, державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснюється Рахунковою палатою за дорученням Верховної Ради України (парламентський контроль), та державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується керівниками бюджетної установи щодо бюджетних коштів.

Така структура та класифікація вітчизняної системи фінансового контролю забезпечить створення надійної платформи для її ефективного розвитку, зокрема для розвитку правової сфери, стандартизації понятійного апарату та уніфікації чітких і прозорих правил діяльності контролюючих органів, удосконалення механізму взаємодії та обміну інформацією між ними, визначення статусу та завдань кожного з них, а також сприятиме максимально можливому наближенню до міжнародних стандартів та передового досвіду ЄС. Оскільки основною метою їх діяльності є забезпечення ефективного контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів.

Розвиток органів ДАС та Рахункової палати, які здійснюють контроль від імені різних гілок влади, але наділені подібними повноваженнями в окремих сферах контролю за станом управління та використанням державних (місцевих) ресурсів, наразі є важливим і одним із пріоритетів країни в контексті європейської інтеграції. Тому велику увагу необхідно приділяти питанням налагодження між ними плідної та конструктивної співпраці, особливо щодо планування та проведення контрольних заходів, модернізації їх методичного та правового забезпечення, підвищення довіри громадян до результатів їх контрольної діяльності тощо. В Україні негативною практикою вважається наявність однакових повноважень в органів, що здійснюють

контроль від імені різних гілок влади за різними сферами контролю. Тоді як у провідних країнах світу, де ефективно функціонує система фінансового контролю, зокрема в Королівстві Нідерланди та Сполучених Штатах Америки, наявність подібних або майже однакових повноважень в органів фінансового контролю, які здійснюють контроль від імені різних гілки влади, за умови мінімізації дублювання роботи в практичній діяльності контрольних заходів, розглядаються як система взаємного контролю, яка забезпечує принцип прозорості та дієвості контролю, а також створює стимул для ефективної взаємодії між цими органами.

З 2005 року в Україні запроваджено систему державного внутрішнього фінансового контролю. З 2017 року Міністерство фінансів формує методичні рекомендації у сфері державного внутрішнього фінансового контролю. Для досягнення цілей, визначених ч. 3 ст. 26 Фінансового регламенту України, а також забезпечення відповідності процедур і механізмів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів міжнародним стандартам та кращим практикам ЄС, а також створення повноцінної системи внутрішнього фінансового контролю. Відповідно до міжнародної практики наразі вживаються відповідні заходи. Водночас поточний прогрес є недостатнім.

Практика показує, що така ситуація спричинена неправильною практичною реалізацією принципів управлінської відповідальності та підзвітності, а також неповним усвідомленням та нерозумінням керівниками різних рівнів своєї відповідальності за забезпечення ефективного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу.

Іншою проблемою є неспроможність окремих підрозділів внутрішнього аудиту в установах, в яких він принаймні створений, ефективно виконувати свої функції як інструмент управління для створення ефективної системи внутрішнього контролю з метою запобігання порушенням бюджетного законодавства (що також відображається на кількості виявлених фінансових порушень за результатами діяльності ДАС та Рахункової палати щорічно

зростає.

Водночас із розвитком внутрішнього фінансового контролю держави відбувається низка інших реформ у всіх сферах. Харчова реформа суверенної системи управління фінансами, особливо складових частин, таких як: міжбюджетні трансферти та фіскальна децентралізація, а також підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування повноважень, нова політика. Особливої поваги заслуговує встановлення програмно-цільового методу, фрагменти його розробки та просування можуть супроводжуватися балансом між об'єктивними та суб'єктивними факторами:

- перш за все, фіскальна децентралізація передає суттєві нові фіскальні інструменти органам місцевого самоврядування шляхом збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів. Водночас з об'єктивних і суб'єктивних причин цей процес супроводжується зростанням ризику можливих скорочень, руйнувань і безчинств у фінансовій сфері, вочевидь, масового розтрата бюджетних коштів, нечіткості та неефективності управління місцевими ресурсами;

- іншими словами, формальний підхід до планування бюджетів програмно-об'єктивним методом, відсутність формальної бюджетної дисципліни, а також можливі помилювання, зриви та пустощі під час стиснення бюджетів зумовлюють необхідність зміни напряму фінансового контролю. Залишки підвищення результативності та ефективності бюджетних асигнувань можуть виникати з точки зору зміни соціально-економічної спадщини діяльності розпорядника бюджетних асигнувань та прийнятих ним управлінських рішень, зокрема рівня ефективності поставлених перед ним цілей. це, ефективність досягнення завдання у вторинній сфері, досягнення соціальних орієнтирів, отримані результати тощо.

На більшість із цих та інших проблемних питань, які можуть виникнути під час впровадження реформ у країні, уникаючи ризиків можливої шкоди та зловживань, можна ефективно реагувати та вносити неминучі зміни у підхід до функціонування. Створення системи суверенного фінансового контролю. Подальший розвиток державної аудиторської служби, реформування системи

державного фінансового контролю та його інструментів, продовження модернізації та розвитку державного фінансового аудиту, його видів і форм; упорядкувати перевірку, зосередившись на забезпеченні реальної боротьби з проявами фінансового шахрайства; розвиток моніторингу та розгляду публічних закупівель. Успішність реформування системи державного фінансового контролю безпосередньо пов'язана з ефективністю роботи ДАС України.

Власне, на сучасному етапі розвитку фінансового контролю в державі ДАС України по суті є ефективним інструментом влади, який формує основу для забезпечення якісного контролю законності та ефективності управління та використання державних (місцевих) ресурсів та діяльності відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання.

Важливими аспектами подальшого розвитку ДАС та реформування системи державного фінансового контролю є вирішення таких основних завдань:

- недосконалість нормативно-правового, фінансового, інформаційного та методичного забезпечення системи державного фінансового контролю;
- відсутність законодавчої бази та методології проведення ДАС різних видів і форм державного фінансового аудиту: аудит фінансової звітності, аудит ІТ, аудит коштів ЄС (фондів та грантів), аудит інвестиційних проєктів, аудит державні (регіональні) цільові програми тощо, у зв'язку із запровадженими в практиці ДАС обмеженнями щодо видів і форм перевірок;
- недосконалість методології запроваджених видів аудиту (виконання бюджетних програм, місцевих бюджетів, діяльності суб'єктів господарювання), невідповідність сучасним міжнародним стандартам у цій сфері, низька можливість залучення міжнародної технічної допомоги;
- недостатній рівень переорієнтації перевірок на значні фінансові порушення та проведення перевірок виключно на основі ризиків через

розпорошення зусиль на здійснення переважно незначних заходів на вимогу правоохоронних органів.

Комплексне вирішення виявлених проблем можливе за умови вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на реформування та підвищення ефективності державного фінансового контролю.

3.2. Вдосконалення нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері публічних закупівель

В результаті проведених досліджень, виходячи з практичного досвіду здійснення моніторингу та перевірок публічних закупівель, можна виділити такі основні напрямки, які потребують удосконалення, що наведено на рисунку 3.1.

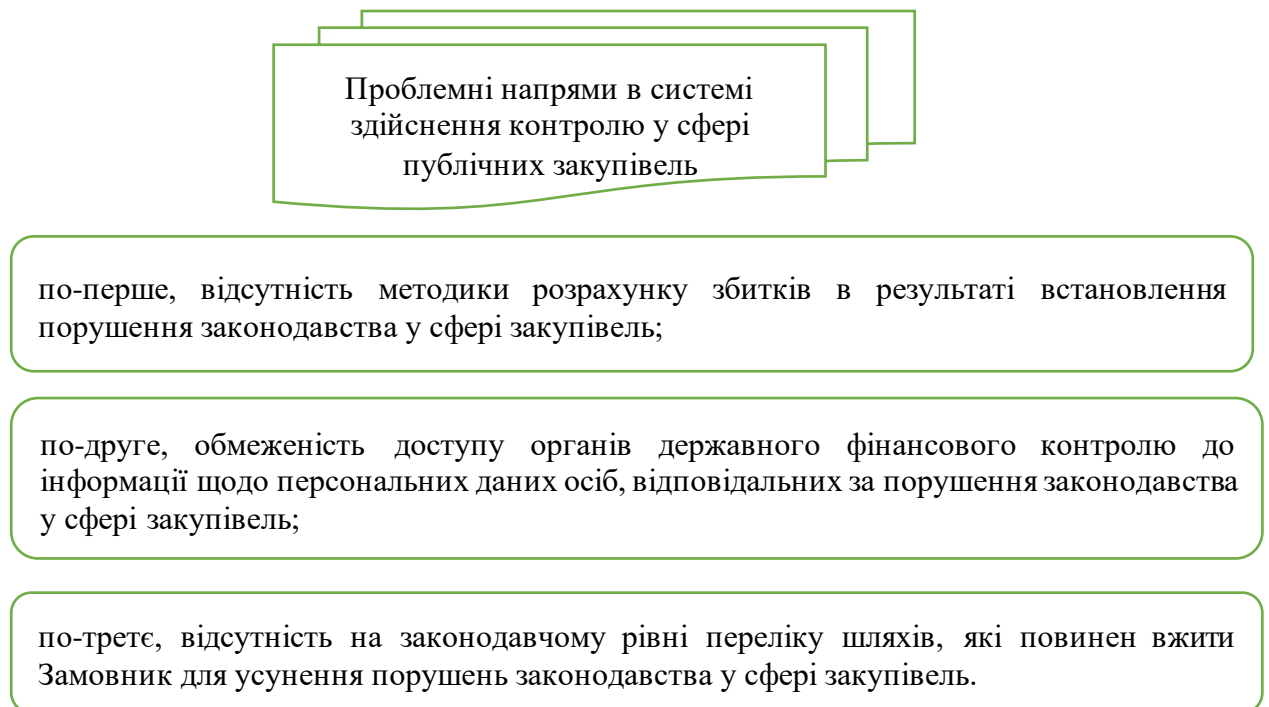


Рис. 3.1 Проблемні напрями в системі здійснення контролю у сфері публічних закупівель

Примітка. Розроблено автором.

Так, щодо відсутності методики розрахунку збитків в результаті встановлення порушення законодавства у сфері закупівель варто зазначити

наступне.

З огляду на інформацію, оприлюднену в засобах масової інформації, а також враховуючу значну кількість скарг, які надходять до ДАС України, досить розповсюдженою є проблема завищення цін на товари, роботи та послуги, що є предметом закупівлі. Однак, відповідно до частини першої ст. 638 Цивільного кодексу України, частиною другою ст. 180 Господарського кодексу України договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору [2].

Крім того, відповідно до частини третьої ст. 189 та ст. 190 Господарського кодексу України суб'єкти господарювання можуть застосовувати у господарській діяльності вільні, регульовані державою ціни [2]. Вільні ціни встановлюються на всі види продукції (робіт, послуг), за винятком тих, на які встановлюються державні ціни. Вільні ціни встановлюються суб'єктами господарювання самостійно за згодою сторін, а у внутрішньогосподарських операціях - також за рішенням суб'єкта господарювання.

Отже, уповноваженими установами, які проводять моніторинг або спостереження цін (тарифів) на окремі види товарів, робіт і послуг, не може визначатися ціна, за якою має здійснюватися закупівля за публічні кошти.

При цьому, Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» до повноважень органу державного фінансового контролю не віднесено здійснення заходів, спрямованих на запобігання порушень законодавства про захист економічної конкуренції, а також щодо припинення дій або бездіяльності, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію [36].

Також слід зазначити, що здійснення аналізу ціни укладеного замовником договору на відповідність «ринковій», «середньоринковій», «домінуючій» цінам, а також визначення різниці таких цін та їх порівняння не входить до компетенції органу державного фінансового контролю.

Таким чином, у ДАС України відсутні підстави для проведення

моніторингу зазначеної процедури закупівлі та для вжиття заходів правового реагування, у відповідності до вимог чинного законодавства.

Враховуючи вищевикладене, розробка та затвердження Методики розрахунку збитків в результаті встановлення порушення законодавства у сфері закупівель, а також надання повноважень ДАС України проводити розрахунок зазначених збитків, дозволить визначити обсяги наданих бюджету втрат внаслідок неправомірних дій Замовника.

Автором запропоновано для визначення збитків в результаті встановлення порушення законодавства у сфері закупівель використовувати наступну методику, наведену на рисунку 3.2.

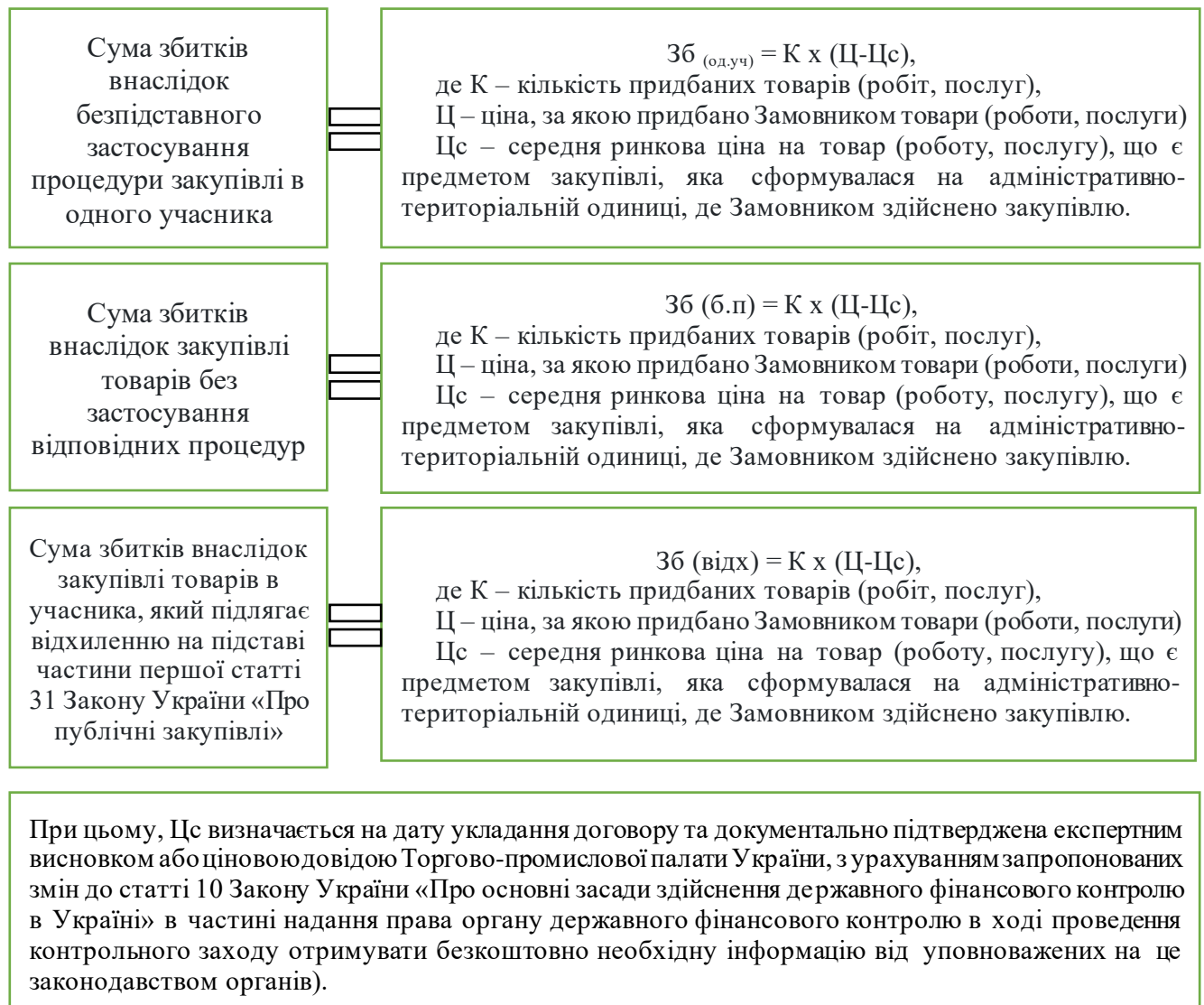


Рис. 3.2. Методики розрахунку збитків в результаті встановлення порушення законодавства у сфері закупівель

Примітка. Складено автором.

Пропозиції щодо вирішення першого проблемного напрямку наведено на рисунку 3.3.



Рис. 3.3. Шляхи вирішення першого проблемного напрямку щодо придбання товарів робіт та послуг Замовниками за завищеними цінами

Примітка. Розроблено автором.

Наступний проблемний напрямок, який на думку автора доцільно розглянути, це обмеженість доступу органів державного фінансового контролю до інформації щодо персональних даних осіб, відповідальних за порушення законодавства у сфері закупівель.

Серед найпоширеніших порушень, які допускаються клієнтами, виділяються:

- несвоєчасне надання або ненадання замовником роз'яснень змісту тендерної документації, порушення строків розгляду тендерної пропозиції (29%);
- внесення змін до істотних умов договору купівлі-продажу у випадках, не передбачених законодавством (29%);
- порушення замовником законодавства при розгляді конкурентної

пропозиції (пропозицій) та (або) відхилення (невідхилення) конкурентної пропозиції (пропозицій) та (або) скасування (невідміни) торгів (18%).

Доречно зазначити, що статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [9] передбачено адміністративну відповідальність за ці порушення, а саме:

- за несвоєчасне надання замовником інформації чи пояснень щодо змісту тендерної документації; тендерну документацію оформлено не відповідно до вимог законодавства – тягне за собою накладення штрафу на посадових (державних службовців) та уповноважених осіб замовника у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. 1700,00). Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу на посадових (державних службовців), уповноважених осіб клієнта. у розмірі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- внесення змін до істотних умов договору купівлі-продажу у випадках, не передбачених законодавством; Внесення неправдивих персональних даних до електронної системи закупівель та неактуалізація їх у разі зміни, а також відхилення тендерних пропозицій, які відповідно до законодавства мали бути відхилені, тягне за собою накладення штрафу на електронні закупівлі. За словами самого замовника, уповноважені особи від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (тобто 25 500,00 – 51 000,00 грн.).

При цьому, відповідно до Порядку оформлення ДАС та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженого Наказ Державної аудиторської служби України від 01.12.2016 р. № 168 [30].

Протоколи від імені органів державного фінансового контролю відповідно до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення за встановленою формою (додаток 1) мають право складати

уповноважені посадові особи органів державного фінансового контролю. Протокол складається у двох примірниках, які підписуються посадовою особою, яка склала протокол, та особою, яка притягає до адміністративної відповідальності. У разі відмови особи, на яку покладено адміністративну відповідальність, підписати протокол, у протоколі робиться відповідний запис.

У разі неможливості складання протоколу на місці вчинення адміністративного правопорушення протокол складається в органі державного фінансового контролю. Особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, у визначений час запрошується до органу державного фінансового контролю для складання та підписання протоколу. Запрошення буде надіслано особі, відповідальній за адміністрування, рекомендованим листом із повідомленням про вручення або підтвердженням отримання.

У разі неявки особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, у зазначений у запрошенні час складається акт, який засвідчує факт неявки. Акт підписується не менш як трьома посадовими особами органу державного фінансового контролю та вноситься до журналу обліку документів, що засвідчують неявку особи, притягнутої до адміністративної відповідальності.

Другий примірник протоколу надсилається рекомендованим листом із повідомленням про вручення протягом п'яти календарних днів з дня складання протоколу особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, якщо остання: відмовляється від отримання копії протоколу; здається не ознайомиться з протоколом у зазначений у запрошенні час.

Тобто у разі ігнорування особою вимоги про складання протоколу органи державного фінансового контролю мають право скласти протокол без участі особи, яка за наявності необхідних відомостей про особу буде притягнута до адміністративної відповідальності. . при підготовці звіту.

Для складання протоколу про адміністративне правопорушення згідно з додатком 1 до Порядку оформлення матеріалів про адміністративні

правопорушення органами Держаудитслужби та її міжрегіональними територіальними органами (п. 1 р. II) необхідні такі відомості: обвинувачений: П.І.Б. , ім'я, по батькові (за наявності); посада; дата народження, місце роботи, посада); місце проживання або проживання; наказ про призначення уповноваженої особи або затвердження посади та складу конкурсної комісії.

Враховуючи вищевикладене, автор пропонує на законодавчому рівні забезпечити технічну можливість відображати інформацію щодо персональних даних осіб, відповідальних за організацію та проведення процедури закупівлі, в особистих кабінетах органів державного фінансового контролю.

Пропозиції щодо вирішення другого проблемного напрямку наведено на рисунку 3.4.

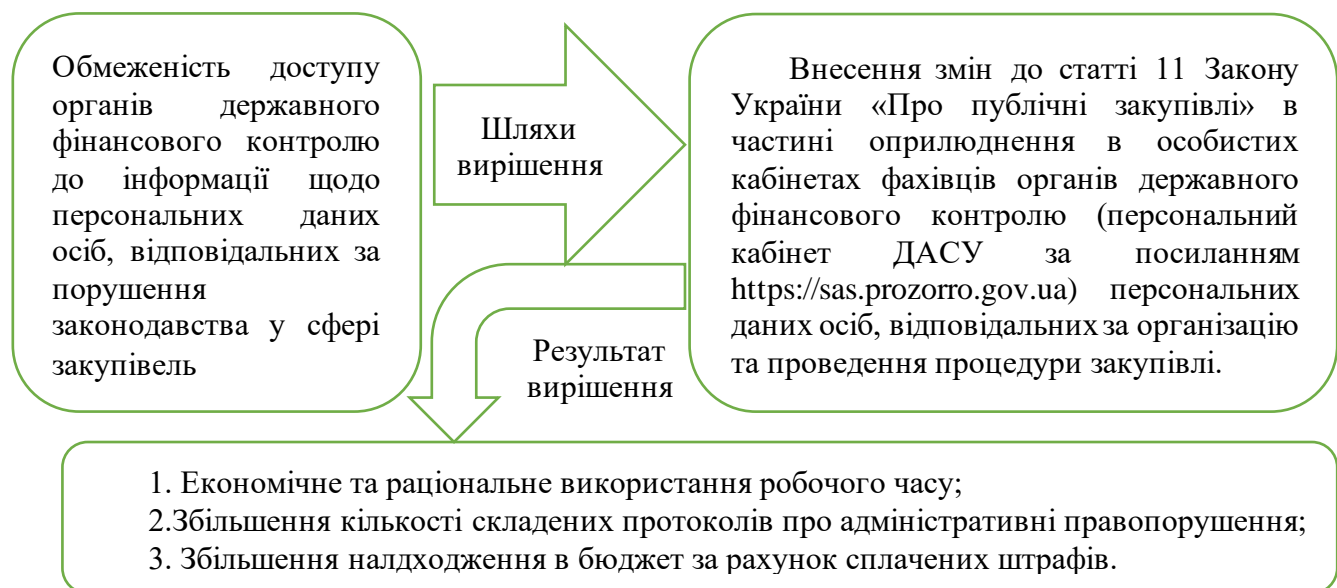


Рисунок 3.4 – Шляхи вирішення другого проблемного напрямку щодо придбання товарів робіт та послуг Замовниками за завищеними цінами (розроблено автором)

Наступний проблемний напрямок, який на думку автора доцільно розглянути, це відсутність на законодавчому рівні переліку шляхів, які повинен вжити Замовник для усунення порушень законодавства у сфері

закупівель.

Так, п. 3 р. III Порядку заповнення форми висновку про результати моніторингу процедури закупівлі, затверджений Наказом Міністерства фінансів України 08.09.2020 р. № 552 [32], передбачено наступне: у разі виявлення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель п. 3 має містити посилання на структурну одиницю компетенційного нормативно-правового акта, на підставі якого орган державного фінансового контролю зобов'язує замовника усунути у встановленому законодавством порядку такі порушення, а також зобов'язання щодо їх усунення.

Однак, жодним нормативно-правовим актом не визначено чіткий перелік дій та не розроблено алгоритм усунення порушень Замовником.

Водночас адміністративні суди перевіряють оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів на предмет їх винесення (вчинення): на підставі, в межах повноважень та в порядку, встановлених Конституцією та законами України; використання довіреності для цілей, для яких вона була видана; врахування всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); неупереджено; об'єктивно; розсудливо; запобігання будь-яким формам дискримінації при дотриманні принципу рівності перед законом; пропорційно, включаючи необхідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів людини та цілями, які повинні бути досягнуті цим рішенням (заходом); врахування права громадян на участь у процесі прийняття рішень; своєчасно.

Отже, як наслідок, це призводить до прийняття судом рішень про визнання висновку про результати моніторингу закупівлі незаконним через невідповідність критеріям, встановленим ч. 2 ст. 2 КАС України [8].

Автор пропонує затвердити перелік заходів щодо усунення порушень законодавства про закупівлі виявлених в ході моніторингу, які б відповідали положенням Цивільного та Господарського кодексів, а також іншим чинним нормативно-правовим актам. Крім того, ввести зміни до окремих чинних нормативних документів.

Так, норми частини першої ст. 651 Цивільного кодексу України передбачають, що зміна або розірвання договору допускається лише за згодою сторін, якщо інше не встановлено договором або законом.

Виходячи з вищевикладеного, запропоновано внести зміни до ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі» в частині можливості одностороннього розірвання договору, укладеного за результатами процедури закупівлі, за результатами моніторингу або перевірки якої встановлено порушення законодавства у сфері закупівель.

Крім того, внести зміни в ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі» в частині алгоритму дій Замовника після завершення моніторингу процедури закупівлі, що наведено у додатку Б.

Пропозиції щодо вирішення третього проблемного напрямку наведено на рисунку 3.5.

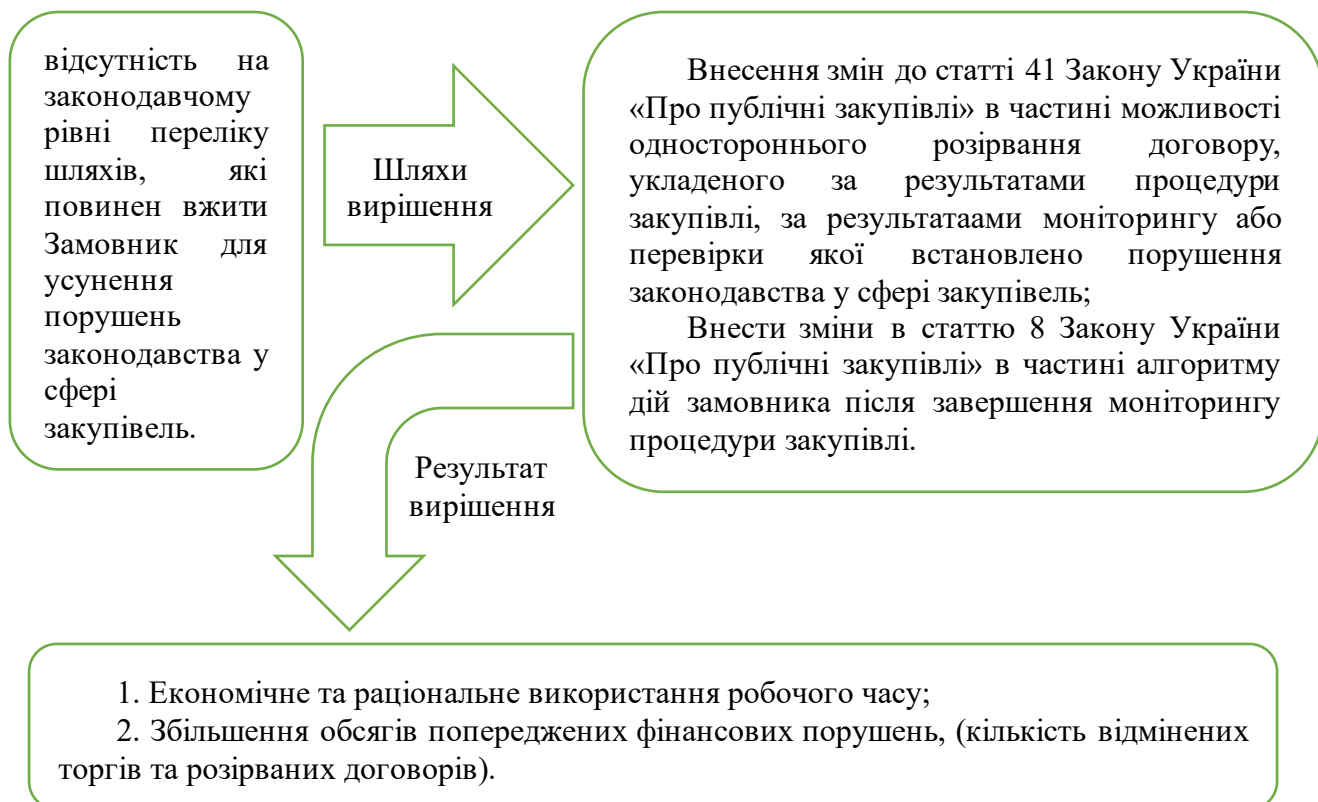


Рис. 3.5. Шляхи вирішення третього проблемного напрямку щодо придбання товарів робіт та послуг Замовниками за завищеними цінами

Примітка. Розроблено автором.

Таким чином, впровадження запропонованих заходів підвищить ефективність здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель.

ВИСНОВКИ

В результаті написання кваліфікаційної роботи було досліджено теоретичні засади та виявлено нові підходів організаційно-правового забезпечення державного контролю за дотриманням законодавства у сфері закупівель.

Досягнення поставленої мети здійснено шляхом проведення ознайомлення з міжнародним досвідом здійснення контролю за публічними закупівлями на прикладі країн ЄС; розгляду особливостей здійснення контролю за проведенням публічних закупівель в умовах взаємодії ДАС України з іншими суб'єктами контролю за публічними закупівлями.

Проведеним аналізом норм права встановлено, що на теперішній час досить значний обсяг нормативно-правових актів, що регламентують здійснення контролю у сфері закупівель. Адже кожна окрема сфера та кожен окремий предмет закупівлі потребує окремої уваги, спеціальних нормативних актів та специфічних знань в досить різноманітних спектрах. Крім того, постійне внесення змін до тих чи інших нормативів та стандартів, що досить часто не узгоджені між собою в різних нормативних документах, підвищує ризик допущення порушень з боку Замовників та ускладнює процес контролю уповноваженими на це органами.

Використовуючи міжнародний досвід здійснення контролю за публічними закупівлями, в Україні доцільно акцентувати увагу на таких основних напрямках, як: мінімізація та систематизація законодавчих актів, що регулюють систему контролю у сфері закупівель в Україні; обов'язковість контролю за закупівлями, що фінансуються чи спів фінансуються за рахунок коштів ЄС; надання органам державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель права законодавчої ініціативи.

За наслідками аналізу показників ефективності функціонування системи державного фінансового контролю щодо публічних закупівель встановлено, що здійснення моніторингу та перевірки державних закупівель є пріоритетним напрямком розвитку державного фінансового контролю, що забезпечує

попередження зловживань з боку посадових осіб, а також відшкодування незаконних втрат та заяво сплачених коштів бюджетів відповідних рівнів.

Запропоновано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання питань здійснення контролю у сфері публічних закупівель, а саме:

- відокремлено проблемні напрямки в системі здійснення контролю у сфері публічних закупівель та запроваджено практичні шляхи їх вирішення;
- запропоновано методику розрахунку збитків в результаті встановлення порушення законодавства у сфері закупівель;
- розроблено алгоритму дій Замовника після завершення моніторингу процедури закупівлі. (з урахуванням внесення запропонованих змін до ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі»).

Вирішення зазначених питань, в свою чергу, буде сприяти врегулюванню належного цивільно-демократичного контролю над сектором безпеки і оборони; підвищення ефективності функціонування системи державних закупівель та, відповідно, забезпечення оборонних потреб держави. Проведений аналіз у подальших дослідженнях може стати основою для вивчення інших складових організаційно-економічного механізму функціонування системи державних оборонних закупівель України та шляхів урегулювання її нормативно-правового забезпечення.

Адже, на сьогодні однією із головних вимог суспільства є ефективне використання фінансового ресурсу держави. ДАС України була і є одним з основних контролюючих органів в екосистемі закупівель.

Потреба у професійному державному фінансовому контролі за проведенням публічних закупівель не зменшується, а навпаки, щодень зростає і ДАС України сумлінно виконує свою місію із попередження неефективного та незаконного використання державних коштів.

ДАС України професійно та критично підходить до аналізу результатів своєї роботи, залучаючи громадські організації та інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі аналізуючи звіти Мінекономіки щодо

функціонування системи публічних закупівель та здійснення контролю у сфері закупівель.

Безумовно, аналіз незалежних експертів є для нас необхідним і ми прислухаємось до рекомендацій, викладених в ньому та готові спільно їх опрацювати.

Водночас, здобутий досвід дає право говорити про неабиякі прогалини законодавства у сфері публічних закупівель, потреба усунення яких через зміни нормативно-правової бази є вкрай необхідною.

Однак, варто зазначити, що Україна посіла перше місце в Рейтингу прозорості публічних закупівель і, як відмітили експерти, такій оцінці сприяв початок онлайн-моніторингу закупівель ДАС України.

Отже, доцільно виділити такі пріоритетні напрямки роботи ДАС України:

Посилення інституційної спроможності Держа ДАС України, зокрема: діджиталізація операційних процесів органу державного фінансового контролю для ефективного виконання завдань та функцій; запровадження ефективної системи управління та контролю якості заходів державного фінансового контролю; підвищення ефективності управління кадрами в органах підвищення ефективності управління кадрами в органах Держаудитслужби, зміцнення їх професійного потенціалу.

Реалізація політики у сфері державного фінансового контролю на центральному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема шляхом проведення: інспектування за ризик-орієнтовним відбором об'єкта контролю; моніторингу та перевірок процедур закупівель; інших заходів державного фінансового контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів січень – червень 2021 р. URL: <https://dasu.gov.ua>
2. Господарський кодекс України від 07.12.1984 р. № 436-4. Дата оновлення : 06.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
3. Державна аудиторська служба України. Публічний звіт за 2020 рік про діяльність Державної аудиторської служби України: веб-сайт. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/3613>
4. Держзакупівлі. Онлайн. Всі публічні закупівлі України : веб-сайт. URL: <https://www.dzo.com.ua>
5. Дуброва Я. Типові порушення, які обжалують учасники публічних закупівель. веб-сайт: Uteka. URL: <https://uteka.ua/publication/budget13-byudzhzet-goszakupki-40-tipichnye-narusheniya-kotorye-obzhaluyut-uchastnikipublichnyh-zakupok>
6. Здирко Н. Г. Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель. *Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації*. 2019. № 3-4. URL: <http://socrates.vsau.org/repository/getfile.php/23380.pdf>
7. Інституційна модернізація механізмів фінансового контролю в системі управління державними закупівлями в Україні / Ю. В. Фалько. *Вісник Національної Про публічні закупівлі академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 3. С. 78–83.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 07.06.2005 р. № 2747. Дата оновлення 05.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 16.01.1984р. № 8073¹-X. Дата оновлення : 01.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

10. Контроль дотримання принципів державних закупівель / М. С. Письменна. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Економіка і менеджмент*. 2016. Вип. 22. С. 176–179.

11. Критенко О. Організаційна структура управління в системі державних закупівель послуг. *Демократичне врядування*. 2013. № 11. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik11/fail/Krytenko.pdf>

12. Лекарь С. І. Світовий досвід державного регулювання публічних закупівель. *Право і суспільство*. 2019. № 6. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/6_2019/part_2/33.pdf

13. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко та ін. *Фінанси України*. 2019. № 8. С. 82–88.

14. Міжнародний рейтинг ефективності системи публічних закупівель («benchmarking public procurement») та його використання в державному аудиті / Шалімова Н. С. *Економічний простір*. 2017. № 127. С. 48–60.

15. Міністерство економіки України. Портал проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» : веб-сайт. URL: <https://www.me.gov.ua>

16. Напрями мінімізації фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель / О. Кириленко та ін. *Світ Фінансів*. 2020. № 2 (63). С. 62-76.

17. Офіційний майданчик. Державні та комерційні закупівлі України. Держзакупівлі. Онлайн. Новини : веб-сайт. URL: <https://news.dzo.com.ua/category/novini/>

18. Поняття та особливості правового регулювання публічних закупівель вугілля / Курепіна О. Ю. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 82–87.

19. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ. Дата оновлення : 05.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>

20. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16.07.1999 р. № 996-ХІV. Дата оновлення : 01.07.2021. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text>

21. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Уряду України з питань державного замовлення та державного контракту : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.04.1996 р. № 400. Дата оновлення : 29.05.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-96-%D0%BF#Text>

22. Про державне замовлення в Україні : Указ Президента України від 04.05.1992 р. № 289/92. Втратив чинність : 18.01.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289/92#Text>

23. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22.12.1995 р. № 493. Втратив чинність : 20.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80#Text>

24. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22.02.2000 р. № 1490-III. Втратив чинність : 02.04.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0224-95#Text>

25. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43. Дата оновлення : 13.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

26. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921. Втратила чинність : 05.08.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921-2008-%D0%BF#Text>

27. Про затвердження Положення про порядок організації на конкурсній основі закупок продукції для державних потреб за державним контрактом : Наказ Міністерства економіки України від 03.07.1995 р. № 102. Втратив чинність : 17.11.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0224-95#Text>

28. Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1993 р. № 871. Дата оновлення : 08.06.1998. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/871-93-%D0%BF#Text>

29. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України : Наказ Головного Контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06#Text>

30. Про затвердження Порядку оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення : Наказ Державної аудиторської служби України від 01.12.2016 р. № 168. Дата оновлення 22.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1674-16#Text>

31. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 631 Дата оновлення 19.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF#Text>

32. Про затвердження форми висновку про результати моніторингу процедури закупівлі та порядку його заповнення : Наказ Міністерства фінансів України від 08.09.2021 р. № 552. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0958-20#Text>

33. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289. Втратив чинність : 20.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17#Text>

34. Про Концепцію державного замовлення : Постанова Кабінету міністрів України від 21.07.1992 р. № 400. Дата оновлення : 03.04.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-92-%D0%BF#Text>

35. Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг) : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.1997 р. № 694. Втратила чинність : 17.11.1997. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0224-95#Text>

36. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ. Дата оновлення : 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>

37. Про порядок організації закупок продукції для державних потреб : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.1995 р. № 312. Втратила чинність: 26.04.2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-95-%D0%BF#Text>

38. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922. Дата оновлення : 20.10.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

39. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. Дата оновлення : 05.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

40. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : Кабінет Міністрів України від 10.05.2018 р. № 310-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80#Text>

41. Прозорро : веб-сайт. URL: <https://www.prozorro.gov.ua>

42. Рахункова палата України : веб-сайт. URL: <https://rp.gov.ua/home/>

43. Ситар Л. Й., Скриньковський Р. М. Сучасний стан та проблеми розвитку соціальної сфери України. *Ефективна економіка*. 2015. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3954>

44. Тараненко О. П. Громадський контроль як ефективний механізм запобігання корупції у сфері публічних закупівель. *Демократичне врядування*. 2018. Вип. 22. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk22/zmist.html

45. Хорунжак Н.М. Публічні закупівлі: шляхи вирішення організаційних і контрольно-облікових проблем. *Сталий розвиток економіки*. 2016. № 3(32). С. 143–149.

46. Центр екологічної сертифікації та маркування (орган з оцінки

відповідності) : веб-сайт. URL: <https://www.ecolabel.org.ua/>

47. Шатковський О., Файвеш Г. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху. Портал проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС». URL: <https://www.me.gov.ua>.

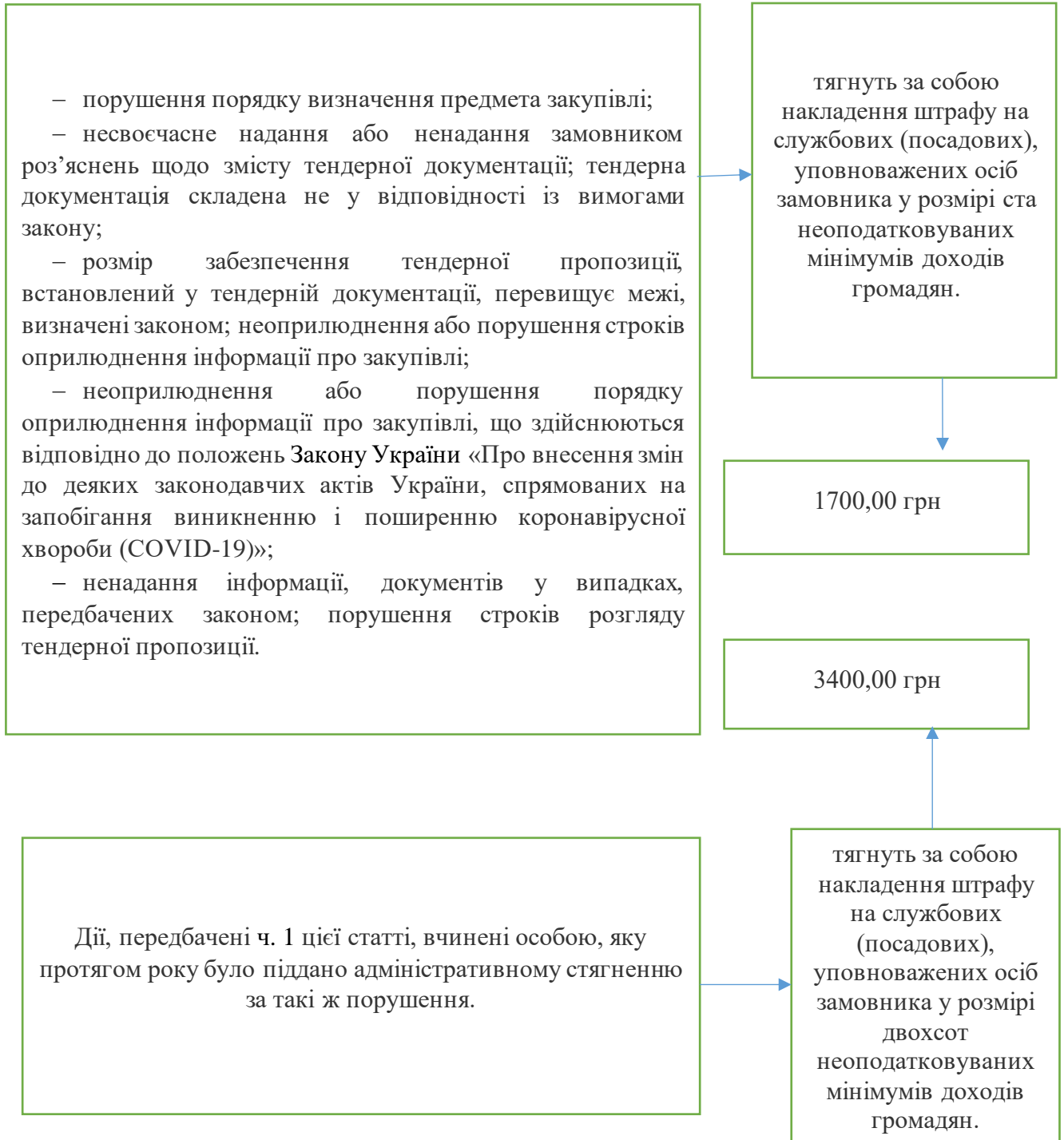
48. Як працює система публічних закупівель Польщі. *Фінансовий контроль*. Ч.1. URL : [https://fincontrolnew.com.ua/attachments/6bb2e0e5-ee51-47eb-9bed-61b6c1481c7c_2017%20-%204_23-25%20\(1\).pdf](https://fincontrolnew.com.ua/attachments/6bb2e0e5-ee51-47eb-9bed-61b6c1481c7c_2017%20-%204_23-25%20(1).pdf)

49. Як працює система публічних закупівель Польщі. *Фінансовий контроль*. Ч.2. URL : https://fincontrolnew.com.ua/attachments/34f59682-c9b5-465f-8885-242821e01675_2017%20-%205_33-36.pdf

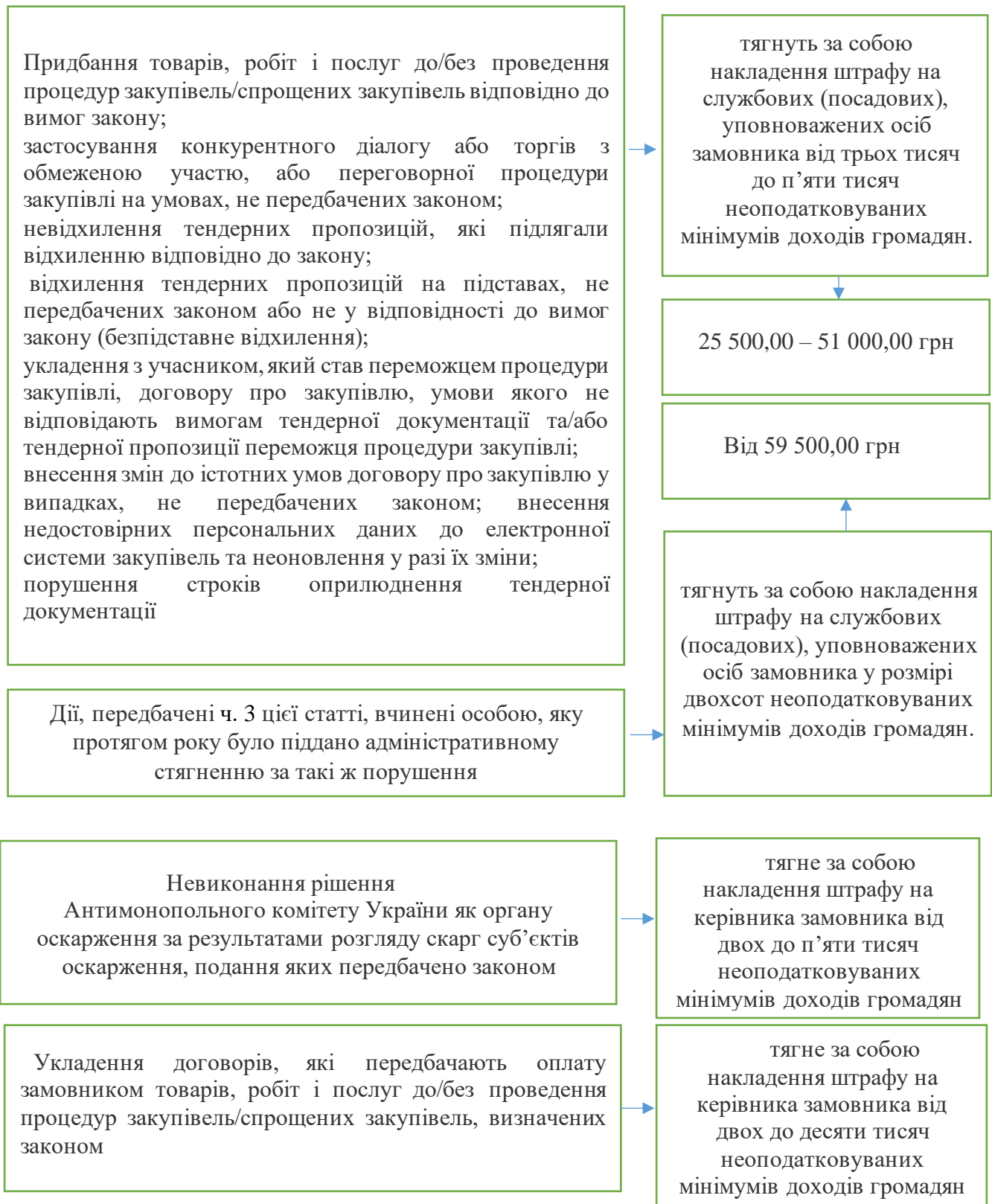
50. Status Assessment Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement : веб-сайт. URL: <http://mtf.iclei-europe.org/welcome>

ДОДАТОК А

Відповідальність за порушення законодавства про закупівлі, передбачені статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення



продовження ДОДАТКА А



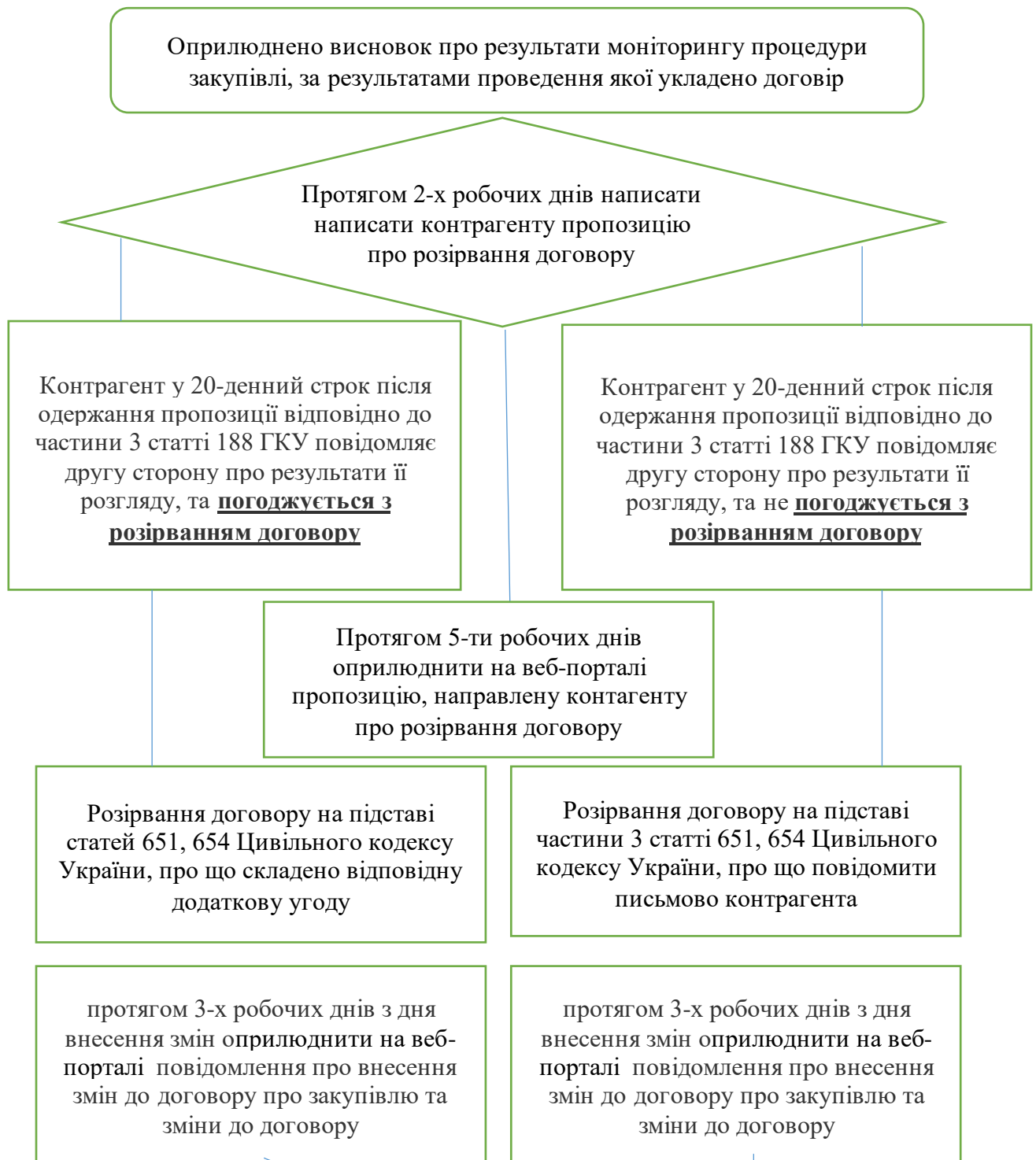


Рис. В.1. Алгоритму дій Замовника після завершення моніторингу процедури закупівлі (з урахуванням внесення запропонованих змін до ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі»)

Примітка. Розроблено автором.

Виконав: студент
магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та _____ Дмитро БУРОВ
адміністрування денної _____
форми навчання

Науковий керівник:
професорка кафедри
публічного управління та
адміністрування, _____ Інна ШЕВЧУК
д.держ.упр., доцентка _____

**Робота допущена до
захисту:**
завідувач кафедри
публічного управління та
адміністрування, _____ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ
д.держ.упр., професор _____