

ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання

Форма навчання заочна

Кафедра бухгалтерського обліку і аудиту

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____ Алла МІЛЬКА

« _____ » січня 2024 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

***на тему: «Організація і методика моніторингу та контролю
публічних
закупівель»***

зі спеціальності 076 «Підприємництво та торгівля»

освітня програма «Публічні закупівлі»

ступеня магістр

Виконавець роботи

Шапран Юлія Андріївна

_____ 08.01.2024 р.

Науковий керівник

к.е.н., доцент Прохар Наталія Вікторівна

_____ 08.01. 2024 р.

Полтава 2024

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ І ЇХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

1.1. Суть і значення моніторингу та контролю публічних закупівель

Термін «контроль» у перекладі з французької «controle» [5, с. 482] означає перевірку або спостереження з метою перевірки. Це слово можна пов'язувати із спостереженням, наглядом, перевіркою з метою протидії чомусь небажаному. Так, система контролю розглядається у вигляді трьох невід'ємних складових: суб'єкт контролю, тобто особа, яка спрямовує контрольні дії на власну діяльність чи діяльність іншої особи; об'єкт контролю, тобто діяльність певного суб'єкта, на яку спрямовуються контрольні дії; контрольні дії, тобто операції порівняння показників діяльності контрольованого об'єкта з певною нормою.

Визначення терміну «моніторинг» наведено у Законі України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII [17], відповідно до якого моніторинг процедури закупівлі – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель.

Основою адміністративного інституту державних закупівель є наступні органи, які в свою чергу контролюють публічні закупівлі в межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Розглянемо органи контролю, які, відповідно до своїх повноважень здійснюють попередній нагляд та перевірку публічних закупівель в Україні (рис. 1.1).

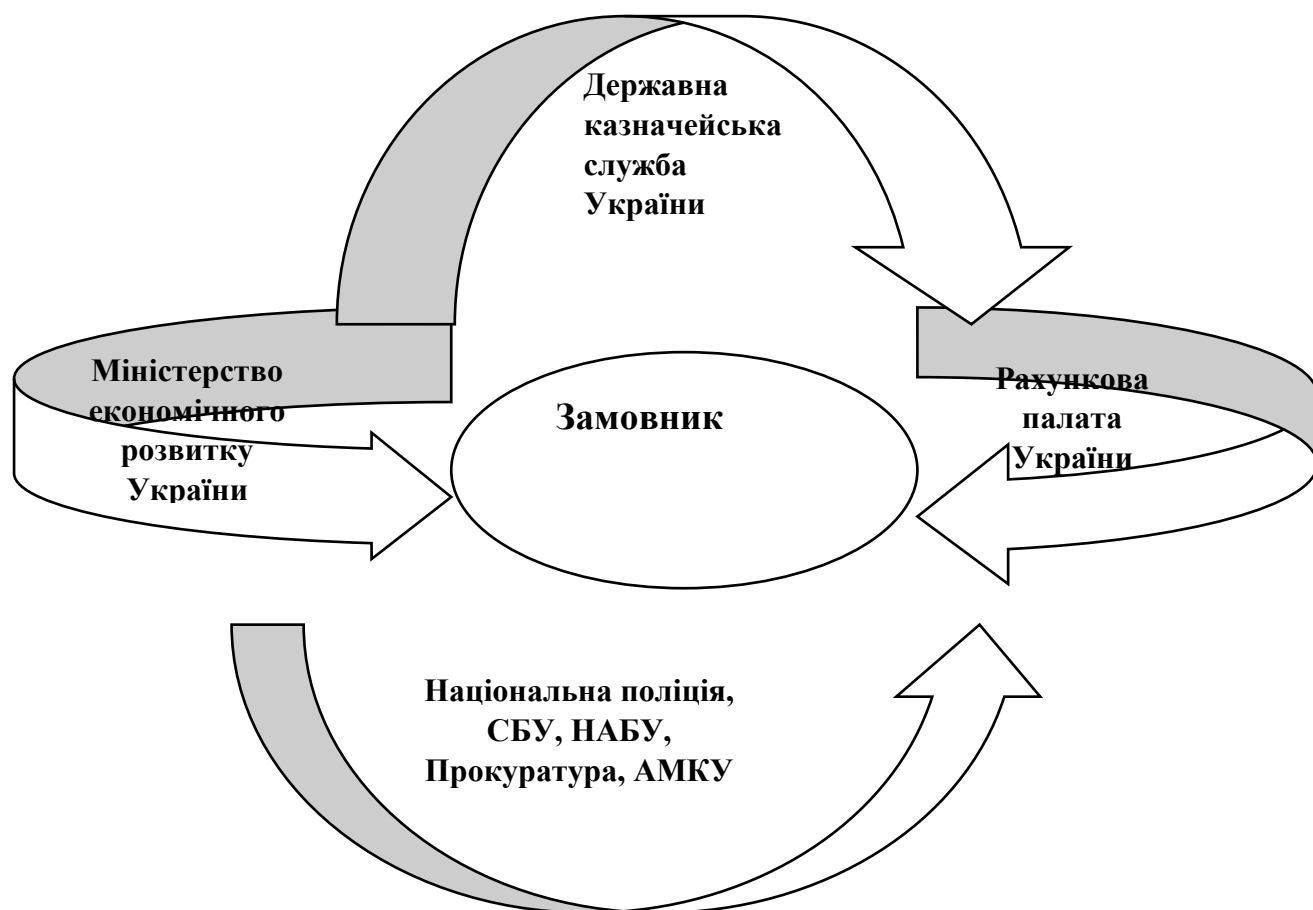


Рис. 1.1. Органи контролю, які впливають на замовника [авторська розробка]

Міністерство економіки України (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України) діє на підставі Положення про Міністерство економіки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 [50], що є спеціально уповноваженим центральним органом у сфері закупівель, який регулює і координує цю сферу суспільних відносин, а саме:

- забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель;
- розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань публічних закупівель;
- щороку готує та подає до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати України звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель;

- узагальнює практику закупівель, у т.ч. міжнародну, вивчає, узагальнює та поширює світовий досвід з питань закупівель;
- надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель;
- надає на власному інформаційному ресурсі безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань закупівель;
- інформує громадськість про політику та правила публічних закупівель тощо.

Рахункова палата України здійснює свої повноваження на підставі Закону України «Про Рахункову палату України» від 02.07.2015 р. № 576-VIII і створена для контролю за надходженням та витрачанням коштів Державного бюджету України, перевіряє публічні закупівлі за допомогою державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) і предметом її перевірки не можуть бути закупівлі за кошти місцевих бюджетів та власні кошти підприємств. Якщо службовці Рахункової палати виявили порушення, то складають протокол про адміністративне правопорушення або передають матеріали для перевірки правоохоронним органам [19].

Державна казначейська служба України створена відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 215 [20] і перевіряє річні плани закупівель державних замовників, їх відповідність вимогам чинного законодавства, а також достовірність інформації в договорі про закупівлю, контролює звіти про результати проведення процедури закупівлі, здійснює оперативний контроль закупівель під час реєстрації та оплати договорів, вживає заходів з недопущення здійснення платежів з рахунка замовника, при відсутності документів може відмінити чи призупинити процедуру закупівель. Банки під час оплати за договорами про закупівлю перевіряють наявність звіту про результати проведення закупівлі шляхом його перегляду в електронній системі закупівель. У разі відсутності звіту про результати проведення закупівлі платіжне доручення вважається оформленим неналежним чином.

Національна поліція України в особі Департаменту захисту економіки Національної поліції України здійснює контроль за публічними закупівлями в межах повноважень, які визначені Законом України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. №580-VIII [21]. Департамент провадить превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень. Законодавчо він не обмежений в можливості аналізувати як надпорогові, так і допорогові закупівлі. Національна поліція України може обмінюватися інформацією про можливі порушення з іншими державними органами, наприклад, проінформувати Державну аудиторську службу України чи Рахункову палату України про потребу провести перевірку, якщо недостатньо підстав відкрити кримінальне провадження.

Прокуратура має захищати загальні інтереси суспільства та держави, як передбачено Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [22]. Усі замовники, які є представниками держави, функціонують для задоволення потреб держави та її громадян, у т.ч. проводять закупівлі для забезпечення потреб держави у певних товарах, роботах, послугах. У разі незаконної закупівлі держава ризикує їх не отримати або отримати за цінами вище ринкових чи неякісні, що стосується як допорогових, так і надпорогових закупівель. Щоб не допустити таких ситуацій, прокуратура звертається з відповідним позовом до суду й розпочинає розслідування як за заявою, так і повідомленням про вчинення кримінального правопорушення, так і у разі самостійно виявленої інформації.

Служба безпеки України (СБУ) діє на підставі Закону України «Про службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII [23] і є одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки держави. Національна безпека охоплює також і питання економічної безпеки, тому раціональне, вчасне і ефективне забезпечення потреб замовника через проведення процедури закупівлі трактується як економічна безпека. До завдань Служби безпеки України (СБУ) також входить попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво

важливим інтересам України, тому вона може виконувати як превентивну функцію через звернення до замовника до завершення закупівлі, так і каральну – через відкриття досудових розслідувань.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) створено і діє відповідно до норм Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII [24]. НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Антимонопольний комітет України створений відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-XII як орган оскарження у сфері публічних закупівель [25]. Він контролює створення конкурентного середовища та захищає конкуренцію у сфері закупівель, має неупереджено і ефективно розглядати скарги у сфері публічних закупівель, захищати права та законні інтереси осіб, пов'язаних з участю в процедурах закупівлі.

Громадський контроль забезпечується шляхом вільного доступу до всієї інформації про державні закупівлі, що підлягає розголошенню, шляхом аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або в письмовій формі органи, уповноважені здійснювати контроль за виявленими ознаками порушення (порушення) законодавства у сфері державних закупівель.

Державна аудиторська служба України діє на підставі Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43 [26], контролює дотримання законодавства у сфері закупівель через інспектування, моніторинг, перевірки закупівель, що стосується використання державних коштів. Рішення про початок моніторингу процедури закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник за наявності однієї або декількох із таких підстав:

- 1) дані автоматичних індикаторів ризиків;
- 2) інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;
- 3) повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення законодавства у сфері публічних закупівель;
- 4) виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель;
- 5) інформація, отримана від громадських об'єднань. Для аналізу даних, що свідчать про ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, може використовуватися:

- інформація, оприлюднена в електронній системі закупівель;
- інформація, що міститься в єдиних державних реєстрах.

Моніторинг - це систематичне і планове спостереження за станом ринку з метою його оцінки, вивчення трендів (тенденцій), дослідження конкурентного середовища. Що стосується публічних закупівель, то моніторинг процедури закупівлі відповідно до однієї з перших редакцій Закону України "Про публічні закупівлі" від 2016 року, статті 89 - це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель.

Вивчаючи питання моніторингу та контролю публічних закупівель, ми стикаємося із цікавими поняттями світових авторів, які описували свої дослідження і бачення в періодичній літературі та книжках. На нашу думку, цікавим посібником у вивченні моніторингу та контролю публічних закупівель може стати "Посібник з закупівель (Руководство по закупкам)" Густаво Піга, Джанкарло Спаньоло, Нікола Дімітрі [4]. В ньому світові автори описували сучасні закупівельні схеми та методи боротьби із змовою та корупцією у закупівлях. Практичні поради в цій книзі є прекрасним орієнтиром до чесних і

справедливих закупівель, а отже, і для уникнення порушень в публічних закупівлях. Не можемо також не згадати збірку настанов з питань публічних закупівель "Настанови з питань публічних закупівель, проект ЄС "Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС" [13]. У цьому збірнику доступно і зрозуміло описано настанови щодо оскарження процедур в публічних закупівлях. І також не менш цікавим є посібник "Вплив Prozofo 2017, Київська Школа Економіки" [1]. Цей посібник є цікавим для учасників, які здійснюють моніторинг на підприємствах та установах. Безліч нормативних актів, юридичних статей, відгуків та порад навчальних центрів з публічних закупівель є відмінною допомогою у роботі закупівельника та його прагненні зробити свої закупівлі прозорими і відкритими.

Підсумуємо, що законодавством України встановлено повноваження органів моніторингу й контролю публічних закупівель. До таких органів відносять Міністерство економіки, Державну аудиторську службу України, Рахункову палату України, Національну поліцію України, Національне Антикорупційне бюро України, Прокуратуру України, Службу безпеки України, банки України, Державну казначейську службу України, Антимонопольний комітет України, органи громадського контролю. Такі органи здійснюють попередній, поточний і наступний контроль закупівель. Чинне законодавство України та органи контролю є ефективним інструментом протидії недобросовісним замовникам. Незважаючи на різні перепетії, основною ідеєю буде проведення прозорого тендеру, який забезпечить максимальну економію та ефективність закупівель.

1.2. Нормативно-правове забезпечення моніторингу та контролю публічних закупівель в Україні

Нормативно-правові акти покликані створювати умови для законодавчої етики в публічних закупівлях, стимулювати добросовісну конкуренцію, запобігати корупції та іншим зловживанням. Частина їх інтегрує Україну до

стандартів європейських країн. З прийняттям Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [17], який замінив Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII. [28], продовжує вдосконалюватися система публічних закупівель. Новий закон враховує вже напрацьований досвід здійснення державних і муніципальних закупівель, а також міжнародну практику, в тому числі основні положення модельного законодавства Комісії ООН по праву міжнародної торгівлі. Своїм впливом стане на варті проведення кожної закупівлі, щоб не допустити корупційних зловживань, перевищень службових становищ, ефективного використання коштів та прозорості процедур закупівель.

Належне правове регулювання публічних закупівель, покликане активізувати розвиток економічних процесів в цілому, стимулювати формування гарантованих ринків збуту товарів, робіт, послуг, з метою забезпечення різноманітних суспільних потреб, які в останні роки зазнали радикальних змін.

Схематично це виглядає так (рис. 1.2).

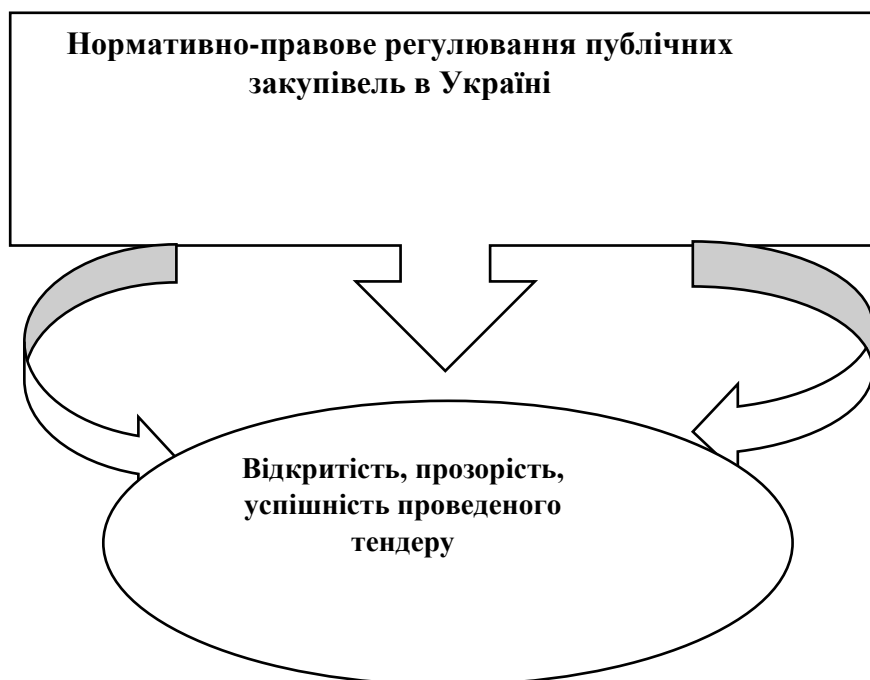


Рис. 1.2. Схематичне зображення впливу законодавства на процедуру закупівлі [авторська розробка]

Безпосередньо на процес здійснення публічних закупівель впливають норми чинних нормативно-правових актів, серед яких:

- Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI (порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, та інформації, що становить суспільний інтерес) [29];

- Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII (функціонування системи запобігання корупції в Україні, застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень) [30];

- Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-XII (суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречування, розсекречування матеріальних носіїв та охорона державної таємниці) [47];

- Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. № 2210-III (обмеження монополізму в господарській діяльності, забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин) [31];

- Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV (організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів) [32].

Відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-XII, Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері публічних закупівель. Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

2) контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель;

6) проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції [17].

У свою чергу, наказом бувшого Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про утворення комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення / відключення до / від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель» від 15.03.2016 р. № 440 утворено комісію із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків [33].

Відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі» від 17.03.2016 р. № 454 визначені правила визначення замовником предмета закупівлі із застосуванням показників цифр основного словника національного класифікатора України ДК 021:2015 «Єдиний закупівельний словник», затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23.12.2015 р. № 1749 [34].

Згідно з наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про визначення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та забезпечення його функціонування» від 18.03.2016 р. № 473, веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель, визначено інформаційно-

телекомунікаційну систему «Prozorro» за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua.

Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» від 18.03.2016 р. № 477 визначається процедура розміщення інформації про публічні закупівлі, яка оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу у складі електронної системи закупівель, подання документів, звернень та скарг, одержання повідомлень через електронну систему закупівель.

Згідно з наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження примірної тендерної документації» від 13.04.2016 р. № 680, визначаються особливості заповнення тендерної документації, підготовки, подання та розкриття тендерної пропозиції, її оцінки, оформлення результатів торгів та укладання договору про закупівлі [27].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель. Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 631 визначає особливості організації та проведення перевірок публічних закупівель та оформлення результатів такої перевірки [34].

Наказом Державного підприємства «Прозорро» «Про затвердження Інструкції про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»» від 19.03.2019 р. № 10 визначається порядок використання електронної системи закупівель під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору, або оприлюднення звіту про укладені договори в системі електронних закупівель [49].

Таким чином, впродовж років незалежності України нормативно-правова база щодо публічних закупівель вдосконалювалася та приводилася у

відповідність до міжнародних вимог. Однак, в умовах сьогодення існують протиріччя та розбіжності між нормативно- правовими актами уповноважених органів різних рівнів, що здійснюють державне регулювання та контроль у цій сфері. Для успішної реалізації реформи у сфері публічних закупівель, на нашу думку, необхідно налагодити активний взаємозв'язок між замовниками, учасниками та електронними майданчиками як активними користувачами електронної системи закупівель. Закупівельна робота повинна бути контрольована на всіх етапах і відповідати принципам максимальної прозорості і ефективності. На нашу думку, вона також повинна своєчасно бути актуалізована щодо системних і постійних змін законодавства. І це стосується не тільки "великих" замовників, а і невеликих, наприклад, комунальних підприємств та територіальних громад.

До позитивних ознак чинного нормативно-правового регулювання належать такі: підвищення прозорості та швидкості проведення тендерів, часткове удосконалення порядку оскарження та переговорної процедури. Позитивні зміни, переважно, є результатом імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС від 16.09.2014 р. № 1678-VII [28].

Проведене дослідження свідчить, що на сучасному етапі нормативну базу складають законодавчі акти, юридичні поради і рекомендації щодо уникнення порушень у публічних закупівлях. Але не менш важливо правильно трактувати всю нормативну базу, щоб не допускати помилок, які приведуть до адміністративної відповідальності.

Так, чинний Закон України «Про публічні закупівлі» не вирішує основних проблем у цій сфері, а подекуди навіть поглиблює їх. До негативних ознак слід віднести такі:

а) не усунуто корупційних ризиків (анонімність учасників на етапі оцінювання не має сенсу, оскільки не перешкоджає учасникам погоджувати поведінку під час аукціону та розробити документацію під конкретного учасника до проведення тендеру);

б) кваліфікаційну перевірку учасників приведено до мінімуму;

- в) правила конкуренції регулюються на підзаконному рівні;
- г) необґрунтований підхід до загальної платності участі в закупівлях;
- д) половинчастість позитивних зрушень (щодо формальних помилок, процедури переговорів);
- е) відмова від конкурсної форми закупівель і критерію «якість», який обов'язково має враховуватися щодо товарів і послуг сфери охорони здоров'я тощо.

1.3. Повноваження органів ДАСУ та громадських організацій, дії замовника за результатами моніторингу публічних закупівель

У системі PROZORRO щоденно оголошується досить велика кількість процедур закупівель. Замовники оголошують закупівлі з метою придбання ліків, будівництва доріг, ремонту шкіл та садочків і т.д. Але поряд із позитивним аспектом створення закупівлі задля забезпечення потреби громадян і суспільства в цілому, система закупівель є простором для порушень. Саме тому закупівлі потребують контролю.

Контролем у сфері закупівель можуть займатися різні органи, які мають певні повноваження. Проте особливе місце серед них посідає Державна аудиторська служба України (ДАСУ). Держаудитслужба може виявляти порушення, вимагати усунути їх, прийти з перевіркою на склади до замовника та виписати штраф. Саме тому, коли замовник у додаткових угодах безпідставно збільшив ціну на товар, відхиляє учасників або не оприлюднює якусь інформацію, першою з'являється думка звернутися саме до Державної аудиторської служби України. Таким чином, і від роботи аудиторів залежить, чи заощадливо та ефективно держава використовує податки громадян, чи довго протримається асфальт на вулиці та чи буде бізнес довіряти Prozorro.

Історія виникнення цього органу за часів незалежної України почалась з 1993 року з прийняттям Закону України про "Про державну контрольно-

ревізійну службу в Україні" і вже 28 жовтня 2015 року була створена Державна аудиторська служба України, яка функціонує до сьогодні. Основними завданнями служби стали: забезпечення реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг, аудит, інспектування, перевірка та моніторинг закупівель та ін. Розглянемо ці повноваження та функції докладно.

1. Досягнення економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів.

2. Цільове, ефективне використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів.

3. Достовірність визначення потреби в бюджетних коштах.

Перевірка закупівель полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання замовником законодавства про закупівлі.

Метою моніторингу закупівель є перевірка та встановлення порушень у процесі від укладання договору та протягом його дії.

Відповідно до Положення «Про Державну аудиторську службу України» від 3 лютого 2016 р. № 43, її основними завданнями є:

- забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;

- здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;

- досягнення економії бюджетних коштів;

- надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг [26].

З приводу контролю за ефективністю використання бюджетних коштів, доречним було зауваження Хомутенко А.В., що Державна аудиторська служба має здійснювати оцінку ефективності організаційних та управлінських структур виконавчої влади, що за родом її діяльності є неможливим, адже тоді Державна аудиторська служба повинна оцінювати прийняті управлінські рішення щодо ефективного використання державних коштів центральними органами

виконавчої влади, у тому числі Кабінетом Міністрів України. Зазначена норма Бюджетного кодексу України суперечить нормам Лімської декларації, відповідно до якої ця функція є прерогативою вищого органу державного фінансового контролю, яким, по суті, є Рахункова палата [19].

Органи Державної аудиторської служби України здійснюють свої повноваження на основі відповідних планів, що формуються з урахуванням усіх видів і напрямів діяльності цієї структури та затверджуються в установленому законодавством порядку [26].

Слід зазначити, що органи Державної аудиторської служби України беруть участь у бюджетному процесі лише на третій стадії бюджетного процесу, тобто під час виконання бюджету. Відповідно до Бюджетного кодексу України, органи Державної аудиторської служби України здійснюють контроль за:

- цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів;
- цільовим використанням та своєчасним поверненням кредитів, одержаних під державні та місцеві гарантії;
- порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України, кошторисів [62, с. 113].

Головним завданням Державної аудиторської служби України є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державного майна та фінансових ресурсів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язання, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку й фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах та в суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують державне чи комунальне майно, виконанням місцевих бюджетів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому [26]. Отже, контроль здійснюється щодо тих суб'єктів, які використовують бюджетні кошти.

Отже, для покращення функції контролюючих органів нам обов'язково потрібно запровадити такі методи превентивного контролю, вони, безсумнівно, сприятимуть розвитку сфери публічних закупівель. Нами запропоновані перспективи розвитку контрольних повноважень для Державної аудиторської служби України, які, б, безумовно, допомагали здійснювати контроль контролюючим органам (рис. 1.3).

Однією із переваг системи Prozorro є принцип «усі бачать усе». Ця перевага дозволяє будь-кому дізнатися про закупівлі певного замовника з мінімальними витратами часу та без необхідності створювати запити на інформацію. Саме нею систематично користуються органи громадського контролю в публічних закупівлях. Надання громадськості дієвих важелів впливу на забезпечення законності проведення процедур закупівель є значним досягненням реформи публічних закупівель.

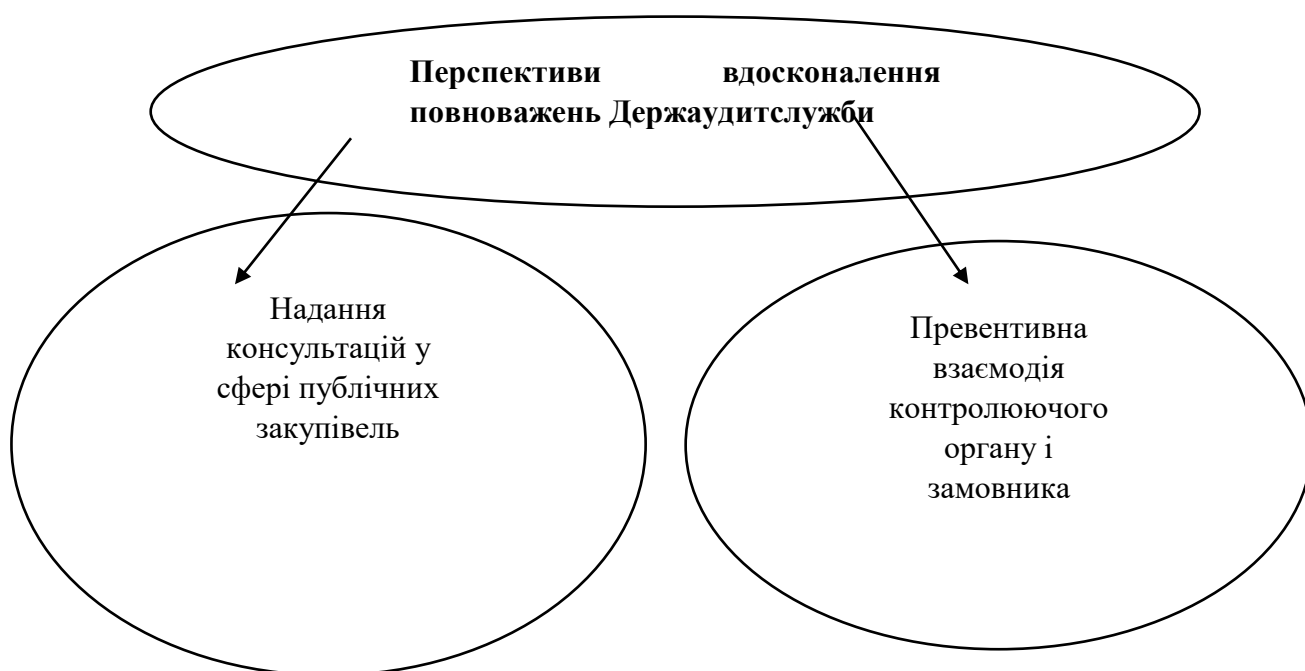


Рис. 1.3. Перспективи розвитку функцій Державної аудиторської служби [авторська розробка]

Певним чином контроль публічних закупівель громадськістю забезпечується системою громадського контролю публічних закупівель.

Родоначалником громадського контролю у системі «PROZORRO» є Transparency International Україна – громадська організація, член Transparency International – антикорупційної організації, заснованої 1993 року в Берліні колишнім директором Світового банку Пітером Айгеном. За даними сайту <https://ti-ukraine.org/about/>, Transparency International присутня більш ніж у 100 країнах світу. Організація найбільш відома Індексом сприйняття корупції та Глобальним корупційним барометром.

За даними Звіту Global Go To Think Index Tank за 2016 рік, Transparency International була на 27-му місці зі 175 відповідно рейтингу світових аналітичних центрів (think tanks). Українське відділення Transparency International виросло з Творчого об'єднання «ТОРО» – неурядової організації, зареєстрованої у 1999 році в місті Кіровограді (Кропивницькому). З 1 червня 2012 року об'єднання офіційно перейменовано на громадську організацію Transparency International Україна. Transparency International Україна лобіює розвиток інституту громадського контролю публічних закупівель [9].

За час проведення реформи формат участі громадськості у забезпеченні контролю у сфері публічних закупівель змінювався. Починаючи з липня 2015 року по 1 червня 2017 року діяла так звана Комісія із розгляду звернень на допорогових закупівлях, яка являла собою, по суті, організацію, що складалась загалом із трьох працівників Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольного комітету України та Transparency International Україна, що діяли у позаробочий час на громадських засадах [9].

На зміну роботи Комісії прийшла електронна платформа «DOZORRO», яка була розроблена за сприяння Transparency International Україна. Ця система дала змогу забезпечити кожного її учасника можливістю залишити свій відгук на закупівлю та надіслати звернення до керівних організацій замовника і контролерів; громадських активістів та засоби масової інформації зазначена система забезпечує можливість обговорити конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу.

Громадський контроль є важливим елементом впливу на порушення в закупівлях. Його функціонування забезпечується вільним доступом до інформації на всіх стадіях закупівлі. Тобто організації, аналізуючи дії замовників, можуть знаходити порушення, але не можуть впливати на сам процес проведення закупівлі. Їм надається можливість тільки звертатися до контролюючих органів з метою виявлення ними порушення. Саме звернення громадських організацій і може стати підставою для проведення моніторингу.

На практиці існують звернення громадських організацій до замовника з метою усунення порушення, але не маючи фактичного впливу, такі звернення ігноруються. Хоча могли допомогти на початкових стадіях уникнути порушення. Замовник, в свою чергу, може відповідати на такі листи і, таким чином, спростувати ті чи інші свої дії, і навіть вказати на правильність своїх рішень та їх законність. Адже зацікавленість громадських організацій до закупівлі - це не обов'язково вектор до вчиненого порушення, а й один із варіантів сказати про те, що ваші дії правильні і неупереджені, і є законними.

Для роботи громадських організацій в Україні створено сучасні і прості модулі для аналізу даних в закупівлях. Портал DOZORRO є зручним і ефективним інтернет ресурсом, з допомогою якого можна зробити відгук за певною закупівлею або переглянути аналогічні відгуки. Публічний модуль аналітики VI Prozorro - аналітичний інструмент з великою кількістю вибірок, що дозволяє досліджувати кожен етап закупівлі.

DOZORRO bot – це застосунок, який дозволяє підписатися на закупівлі конкретного замовника і слідкувати на зміни в них. З допомогою таких ефективних інструментів громадські організації можуть слідкувати за діями замовників.

Що стосується попередніх або превентивних кроків замовника то це опрацювання і вивчення всіх індикаторів ризику, щоб не впійматися на їх спрацюванні. Отримуючи рішення про початок моніторингу, для замовника вже не допускається ніяких дій, крім ознайомлення з ним, надання пояснень і надалі оскарження, якщо висновок буде оприлюднений. Що стосується пояснень, то

для замовника існують обмежені строки і у разі невчасного надання пояснень суд може не брати до уваги таке пояснення відносно того чи іншого порушення. На випадок оскарження є багато інших позитивних практик, які описані в рекомендаціях юристів, але в реаліях сьогодення закупівельник не завжди за освітою юрист і може вчиняти дії, які все ж сприятимуть відмові в оскарженні. Часто учасники, оскаржуючи дії замовника, керуються не лише законними підставами, а й банальною заздрістю позбавлення себе участі у тендері. Замовник повинен бути готовим до сучасних реалій і юридична підкованість тільки допоможе йому в його роботі і в законності його дій.

Важливими діями замовника, якщо була подана скарга на його закупівлю, є наступні. Для початку потрібно взяти контроль над ситуацією і не панікувати. У своїй роботі майже кожен замовник стикнеться із скаргою на його дії. Але виконання рішення допоможе уникнути штрафів.

Відповідно, у замовника є кілька способів швидко виправити ситуацію:

- у випадку, якщо скарга подана під час періоду подання пропозицій на умови тендерної документації, а замовник бачить, що учасник правий – можна внести зміни до закупівлі, не чекаючи рішення від Антимонопольного комітету України, усунувши таким чином це порушення;

- замовник має можливість додавати пояснення до скарги через систему.

Якщо замовник виконав усі дії, зазначені у рішенні Антимонопольного Комітету України(АМКУ), а закупівля не розблокована – варто згадати, що про виконання рішення органу контролю обов'язково має бути повідомлено в електронній системі закупівель.

Якщо цього не зробити – закупівля не перейде на етап аукціону, якщо скаргу подано на етапі подання пропозицій чи прекваліфікації, або неможливо буде оприлюднити укладений договір, якщо скарга була подана на етапі розгляду пропозицій.

Період очікування рішення скарги регламентується Законом України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII [17].

Антимонопольний комітет(АМКУ) у термін, що не перевищує трьох робочих днів, має розмістити рішення про прийняття скарги до розгляду/залишення скарги без розгляду, в електронній системі закупівель. Сам розгляд скарги в АМКУ триває 10 робочих днів з дати прийняття скарги до розгляду. Орган оскарження може обгрунтовано продовжити цей строк до 20 робочих днів.

Резолютивну частину рішення орган оскарження повинен опублікувати в електронній системі протягом одного робочого дня від дати прийняття такого рішення. А документ із повним описом рішення Антимонопольного комітету буде оприлюднено протягом трьох робочих днів з дня прийняття рішення.

Якщо замовник терміново потребує товару/послуги, а цю закупівлю оскаржили, законодавство передбачає два можливі варіанти:

- перший з них, це укладення прямого договору в обсязі, що не перевищує 20% від очікуваної вартості оскарженої закупівлі, та оприлюднення звіту (якщо сума договору буде менше ніж 200 тис. грн.);
- другий – проведення переговорної процедури закупівлі в обсязі, що не перевищує 20% від очікуваної вартості оскаржуваної закупівлі (якщо сума термінової закупівлі дорівнює або перевищує 200 тис. грн.). Важливо пам'ятати, що переговорною процедурою можна скористатись, якщо оскарження відбулося після аукціону.

Якщо Антимонопольний Комітет України задовольнить скаргу – замовник буде змушений вносити зміни до тендерної документації та прозвітувати про це в електронній системі закупівель.

Учасник може подати скаргу, якщо на етапі кваліфікації, він не згоден зі своєю дискваліфікацією, або визнанням іншого учасника переможцем, протягом 10 днів. Якщо АМКУ приймає відповідне рішення – замовник повинен або повернути раніше відхиленого учасника/учасників на початковий етап розгляду, або повернути переможця на кваліфікацію та повідомити про це орган оскарження.

Учасник може подати скаргу про скасування тендеру на будь-якому етапі закупівлі, протягом 10 днів від оприлюднення замовником такого рішення. Якщо АМКУ задовольняє скаргу, то замовник повинен повідомити про це через електронну систему закупівель і з'явиться можливість відмінити скасування закупівлі.

Таким чином, метою діяльності Держаудитслужба є виявлення порушень, вимоги щодо їх усунення, а також перевірка складів замовника, штрафи. Її головними повноваженнями є: економія бюджетних коштів і результативність діяльності розпорядників бюджетних коштів; цільове, ефективне використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів; достовірність визначення потреби в бюджетних коштах.

Однак, у органів Державної аудиторської служби України фактично відсутні повноваження застосовувати фінансові санкції за порушення у сфері обліку та витрачання коштів Державного бюджету України, а отже - відсутні належні важелі для забезпечення відшкодування або поновлення завданих збитків у результаті відповідних порушень. Тому є доцільним застосування досвіду Польщі, відповідно до якого контролюючий орган дає рекомендації щодо порушень в тендерній документації і дає консультації з приводу їх усунення ще до укладання договору, тобто здійснюється попередній превентивний контроль, і він обов'язковий до виконання.

Громадський контроль є важливим елементом впливу на порушення в закупівлях. Його функціонування забезпечується вільним доступом до інформації на всіх стадіях закупівлі. Саме звернення громадських організацій і може стати підставою для проведення моніторингу.

Діями замовника за результатами моніторингу публічних закупівель є наступні: якщо скарга подана під час періоду подання пропозицій на умови тендерної документації, а замовник бачить, що учасник правий – можна внести зміни до закупівлі, не чекаючи рішення від АМКУ, усунувши це порушення; замовник має можливість додавати пояснення до скарги через електронну систему.

Висновки за розділом 1

Дослідження сутності та значення моніторингу публічних закупівель дає змогу зробити наступні висновки.

1. Моніторинг як форма контролю за процедурою закупівлі товарів, робіт та послуг має довготривалу історію розвитку та останнім часом набуває все більшої популярності в Україні. Моніторинг та контроль у публічних закупівлях є попереджувальним інструментом фінансового контролю, покликані виявляти та усувати порушення здійснення витрат з бюджету під час проведення процедури закупівлі, укладення договору за її результатами та протягом його дії.

Відповідно до законодавства України, моніторинг та контроль у сфері публічних закупівель здійснюють такі органи контролю: Державна аудиторська служби України, Антимонопольний Комітет України, Рахункова Палата, Національна поліція, СБУ, НАБУ, Прокуратура, Громадські організації. За результатами контролю здійснюється безпосередній вплив на замовника з метою усунення виявлених порушень.

2. Нормативно-правові акти покликані створювати умови для законодавчої етики в публічних закупівлях, стимулювати добросовісну конкуренцію, запобігати корупції та іншим зловживанням. Частина їх інтегрує Україну до стандартів європейських країн. Процес здійснення публічних закупівель регулюється чинними нормативно-правовими актами.

3. Допоміжними засобами контролю та моніторингу створено на електронному рівні велику кількість майданчиків, сервісів для аналізу закупівель. На даний час існує багато безкоштовних онлайн - інструментів для аналізу закупівель.

Для «початківців»: публічний модуль аналітики закупівель bi.prozorro.org (кольоровий, інтерактивний); моніторинговий портал dozorro.org, який створений як місце об'єднання всіх небайдужих до контролю закупівель.

Для тих, хто хоче більш детально вивчити питання закупівель: професійний з обмеженим доступом bipro.prozorro.org (таблиці, за допомогою яких можна опрацювати великий масив даних); електронні сервіси контролю витрат Казначейства (сервіс 007 сприяє оптимізації податків від неефективного витрачання коштів). Існують також інші інструменти моніторингу публічних закупівель (acm-ua.org, youcontrol.com.ua, [prozorrobot](http://prozorrobot.com), [opendatabot](http://opendatabot.com), z.texty.org.ua). Всі ці сервіси допомагають ознайомлюватися із процесом здійснення закупівель. Для органів контролю це один із методів, який допомагає ефективно здійснювати перевірку публічних закупівель від оголошення процедури і на всій етапах.

Нормативно-правове регулювання, сучасні онлайн сервіси роблять процес закупівель зрозумілим і доступним для всіх користувачів.

5. Метою діяльності Держаудитслужби є виявлення порушень, пред'явлення вимоги щодо їх усунення, а також перевірка складів замовника, штрафи. Її головними повноваженнями є: економія бюджетних коштів і результативність діяльності розпорядників бюджетних коштів; цільове, ефективне використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів; достовірність визначення потреби в бюджетних коштах.

У органів Державної аудиторської служби України відсутні повноваження застосовувати фінансові санкції за порушення у сфері обліку та витрачання коштів Державного бюджету України, тому відсутні належні важелі для забезпечення відшкодування або поновлення завданих збитків у результаті відповідних порушень. Є доцільним застосування досвіду Польщі, відповідно до якого контролюючий орган дає рекомендації щодо порушень в тендерній документації і дає консультації з приводу їх усунення ще до укладання договору, тобто здійснюється попередній превентивний контроль, і він обов'язковий до виконання.

6. Громадський контроль є важливим елементом впливу на порушення в закупівлях. Його функціонування забезпечується вільним доступом до

інформації на всіх стадіях закупівлі. Саме звернення громадських організацій і може стати підставою для проведення моніторингу публічних закупівель, що передбачене чинним законодавством.

7. Діями замовника за результатами моніторингу публічних закупівель є наступні:

- якщо скарга подана під час періоду подання пропозицій на умови тендерної документації, а замовник бачить, що учасник правий – можна внести зміни до закупівлі, не чекаючи рішення від АМКУ, усунувши це порушення;

- замовник має можливість додавати пояснення до скарги через електронну систему.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

2.1. Особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників на період дії правового режиму воєнного стану в Україні

Публічні закупівлі – це придбання замовником товарів, послуг або робіт в постачальника. Проходить закупівля у системі Prozorro на одному з авторизованих електронних майданчиків. Замовник закуповує товари і послуги. В системі Prozorro публікує оголошення про проведення закупівлі та обирає учасника з найбільш вигідною пропозицією. За результатами тендеру постачальник надає товари або послуги, роботи замовнику. У сфері публічних закупівель він відповідно виступає в ролі учасника. Для того, щоб надавати товари і послуги, постачальник має надати найкращу цінову пропозицію та відповідати кваліфікаційним критеріям, встановленим замовником. Публікація оголошення про закупівлю відбувається замовником на майданчиках, авторизованих системою Prozorro. До оголошення замовник мусить прикріпити тендерну документацію, в якій прописує кваліфікаційні критерії, характеристику предмету закупівлі, критерії оцінки тендерних пропозицій.

Для здійснення процесу закупівель застосовуються також такі поняття.

1. Кваліфікаційні критерії:

- обладнання та матеріально-технічної бази;
- працівників відповідної кваліфікації з необхідним рівнем знань та досвіду;
- документального підтвердження про досвід виконання аналогічного договору.

2. Строки - кожна процедура містить етапи, між якими є термін для тих, чи інших дій замовника й учасника. Дані етапи, незалежно від процедури, ті самі, в залежності від процедури змінюється їх порядок та виділений на це час (термін).

Для закупівлі товарів, робіт та послуг передбачені такі процедури закупівель: спрощена закупівля, звіт про договір про закупівлю, Prozorro Market, відкриті торги, відкриті торги з публікацією англійською мовою, переговорна процедура закупівлі, скорочена переговорна процедура, переговорна процедура для потреб оборони, конкурентний діалог, рамкова угода. При цьому систему публічних закупівель в Україні можна зобразити у вигляді рис. 2.1.

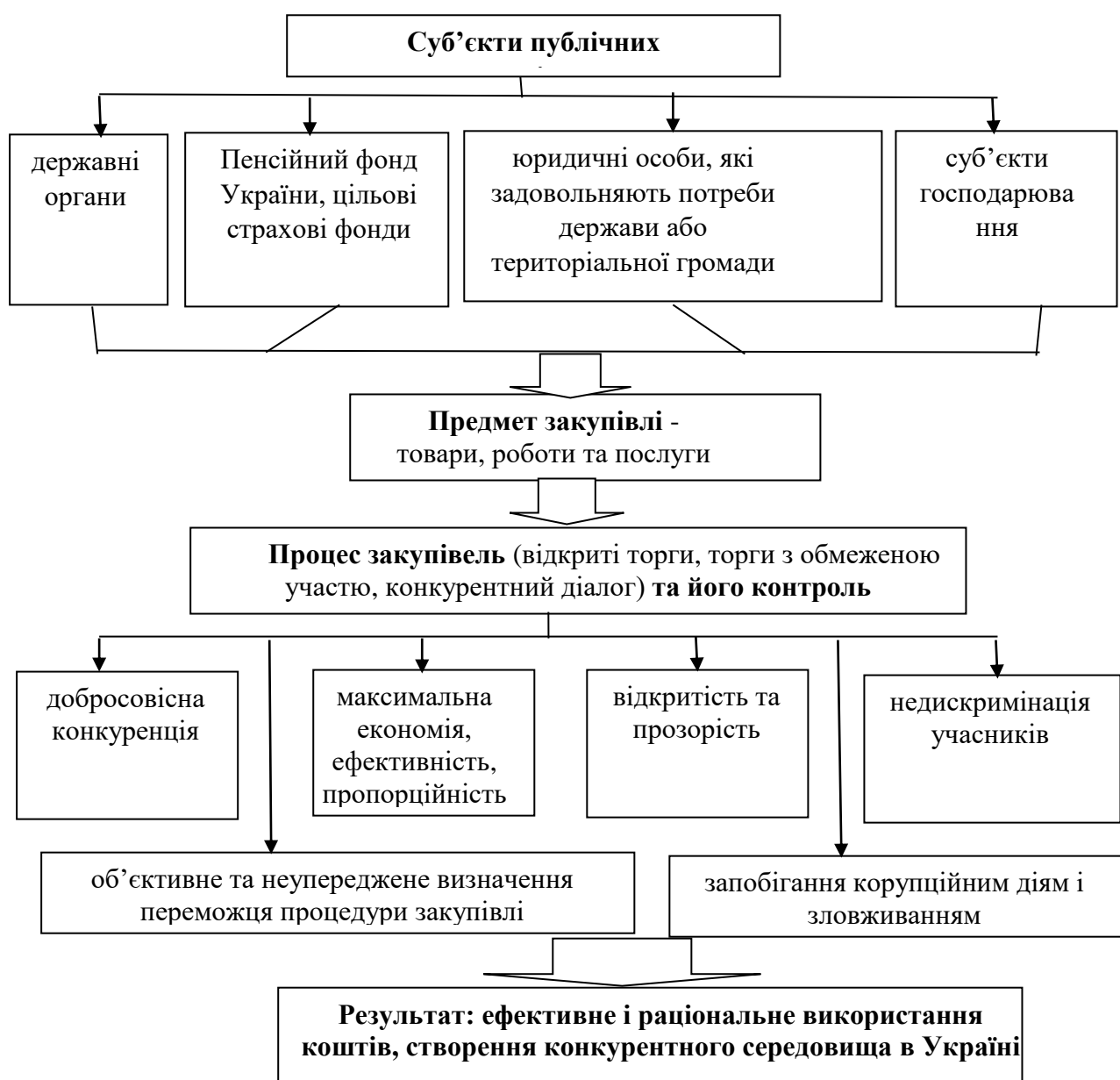


Рис. 2.1. Система публічних закупівель в Україні [авторська розробка]

Законом України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII [2] визначені правові й економічні засади закупівель товарів, робіт та послуг з метою забезпечення потреб держави, її територіальних громад і об'єднаних територіальних громад, приведення законодавства України до вимог Європейського Союзу на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і Європейським співтовариством [17].

Дослідження фахових статей та нормативно-правової бази дає можливість виділити такі ознаки класифікації публічних закупівель: предмет закупівлі, вид закупівлі, конкурентність закупівлі (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Класифікація публічних закупівель [авторська розробка]

Ознака класифікації	Види публічних закупівель
Предмет закупівлі	Закупівля товарів
	Закупівля робіт (послуг)
Вид закупівлі	Закупівля у вигляді державного замовлення (медикаменти, озброєння)
	Закупівля у вигляді реалізації певного проекту
Конкурентність закупівлі	Конкурсні закупівлі
	Неконкурсні (неконкурентні) закупівлі

Загалом, у системі публічних закупівель України держава є надійним ринком збуту для підприємств і організацій, фізичних- осіб – підприємців, що представляють різноманітні сектори національної економіки. Держава, як правило, не тільки фінансує, а й організовує виробництво окремих груп товарів і послуг. При цьому завдання, які поставлені перед державою в ході розподілу суспільних коштів полягають в наступному:

- придбання матеріальних благ і послуг, надання яких здійснюється державою в силу історичних та національних традицій;
- придбання матеріальних благ і послуг, спрямованих на зміцнення безпеки та обороноздатності;
- організація ефективної соціальної політики в галузі охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування населення.

Державні витрати, крім організації функціонування державних відомств, установ, а також субсидування і різних компенсацій, спрямовані на реалізацію деяких суспільно важливих функцій покривають закупівлю певних соціально важливих благ, наприклад, наукові дослідження, охорону здоров'я. Основні функції публічних закупівель узагальнено в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Основні функції державних закупівель в Україні [30, с. 25]

Найменування функції	Галузь реалізації
Відтворювальна	реалізується в процесі організації суспільного виробництва і регулювання його масштабів
Інвестиційна	реалізується у вигляді цільового довгострокового фінансування
Інноваційна	реалізується в процесі впровадження наукових, теоретичних і науково-практичних, науково-дослідних робіт у виробництво товарів і послуг
Захисна	реалізується в політиці підтримки вітчизняного виробника і забезпечення державної безпеки
Регулююча	реалізується при ціновому регулюванні, координації коопераційних зв'язків при виробництві необхідних товарів і послуг, підтримки і розвитку конкуренції між претендентами на отримання від держави підяду на виробництво необхідних товарів і послуг, а також забезпеченні якості та конкурентоспроможності товарів, що випускаються, наданих послуг, а також суміжних виробничих процесів
Соціальна	реалізується при створенні робочих місць, забезпеченні зайнятості в тому чи іншому регіоні, місті; забезпечення підготовки та перепідготовки фахівців; контролі над трудовими ресурсами: регламентуванні умов праці найманих працівників, підтримання їх здоров'я
Контрольна	реалізується при контролі витрачання бюджетних коштів

З точки зору впливу публічних закупівель на економіку системи розміщення державного замовлення, вони характеризують наступними особливостями:

- фінансування суспільних потреб у деяких видах товарів, робіт, послуг проводиться за рахунок коштів платників податків, де держава виступає як посередник між споживачем і виробником матеріальних благ;

- державне замовлення не спрямоване на отримання матеріальних вигод і збільшення дохідної частини бюджету – реалізація (розподіл) товарів, робіт, послуг для державних потреб спрямована на задоволення суспільних потреб і здійснення державних функцій;

- підвищення витрат держави на державне замовлення опосередковано призводить до закріплення за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин [62].

24.02.2022 року Російська Федерація здійснила повномасштабне вторгнення з метою захоплення території України. Ці обставини змусили негайно реагувати і вносити відповідні зміни до законодавства України. В Україні запровадили воєнний стан з 05:30 24 лютого 2022 року по всій підконтрольній Україні території [45].

Відповідно до чинного законодавства України, воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

19.10.2022 року набула чинності постанова Уряду «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його

припинення або скасування» від 12.10.2022 р. № 1178. В закупівельній спільноті виникла безліч питань щодо проведення закупівельних процедур. Було видано певні періодичні видання, збірки та роз'яснення щодо здійснення закупівель. До нової постанови станом на кінець 2023 року зміни вносились 18 разів. Постанова Уряду внесла значні корективи в закупівельному законодавстві. Однією із основних її особливостей стала зміна порогів до здійснення процедур закупівель (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників на період дії правового режиму воєнного стану в Україні
[авторська розробка]

Вартісні межі	Хто закуповує	Процедури закупівель
від 0,01 грн до 100 тис. грн (товари і послуги, крім послуг з поточного ремонту)	Замовник	<ul style="list-style-type: none"> - електронний каталог (відбір постачальника) у разі закупівлі товару вартістю до 100 тис. грн - або - спрощена закупівля за наказом ДП «Прозорро» № 25 - або - «пряма» закупівля без використання електронної системи
від 0,01 грн до 200 тис. грн (послуги з поточного ремонту)	Замовник	
від 0,01 грн до 1,5 млн грн (роботи)	Замовник	
від 100 тис. грн — (товари та послуги, крім послуг з поточного ремонту)	Замовник / ЦЗО	<ul style="list-style-type: none"> - відкриті торги - або - електронний каталог у разі закупівлі товару, шляхом запиту ціни пропозиції, - або - рамкові угоди, - або - закупівля за виключеннями, що вичерпно передбачені у пункті 13 Особливостей
від 200 тис. грн (послуги з поточного ремонту)	Замовник / ЦЗО	
від 1,5 млн грн (роботи)	Замовник / ЦЗО	

У зв'язку із військовим станом відповідно постановою «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його

припинення або скасування» від 12.10.2022 року № 1178 додався пункт про заборону закупівель, які певним чином пов'язані з Російською Федерацією. Цей пункт додавався до тендерної документації і є підставою для відхилення учасника, який пов'язаний із країною агресором.

Для здійснення закупівель товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких є меншою ніж 100 тис. гривень, послуг з поточного ремонту, вартість яких є меншою ніж 200 тис. гривень, робіт, вартість яких є меншою ніж 1,5 млн гривень, замовники можуть використовувати електронну систему закупівель відповідно до умов, визначених адміністратором електронної системи закупівель, у тому числі електронний каталог для закупівлі товарів. У разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково дотримується принципів здійснення публічних закупівель, визначених законодавством, вносить інформацію про таку закупівлю до річного плану та оприлюднює відповідно до пункту 38 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» постанови Уряду «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» від 12.10.2022 р. № 1178 [46] в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

Особливостями зазначено дві альтернативи для здійснення закупівель товарів вартістю понад 100 тис. гривень - це відкриті торги з особливостями і запит ціни пропозиції. Замовник має право застосувати одну з них без додаткових обґрунтувань. У разі відміни відкритих торгів через відсутність учасників, що виявили б бажання взяти в них участь, замовник має право укласти договір без використання електронної системи закупівель. Якщо завершення запиту ціни пропозицій не відбулося через відсутність учасників, такого права станом на початок грудня 2022 замовнику не дає. Також Постановою передбачений великий перелік виключень, за якими можна

укладати прямий договір, якщо одне із виключень стосується замовника. В умовах війни деякі рішення потрібно приймати швидко, особливо коли це стосується об'єктів енергетики або сховати деякі дані для закупівель оборонних відомств.

Також важливо, що якщо закупівля була здійснена протягом поточного року, не береться до уваги під час здійснення закупівель за Особливостями.

Важливою стала взагалі доцільність і обґрунтованість закупівель саме під час військового стану. Замовнику надалася можливість вносити обґрунтування щодо здійснення закупівлі за прямим договором, тобто поза електронною системою.

Відзначимо в цілому правильний напрямок, у якому рухається правове поле закупівель - до більшої конкурентності, прозорості та обґрунтованості.

Отже, основними відмінностями закупівель за постановою Уряду «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» від 12.10.2022 р. № 1178 [46] стали:

- учасників закупівель, пов'язаних з РФ та РБ, позбавлено майже всіх шансів на участь в українських закупівлях;

- питання безпеки - місцезнаходження із точністю до населеного пункту стало точкою балансу між інтересами публічності та ризиками. Замовник має право не вказувати ці дані, щоб убезпечити себе від можливих атак ворога;

- підстави для прямих договорів додали нові, інші - ретельно переглянули та звузили. Відповідно до цього, закупівлі на мільярди гривень повертаються в конкурентне поле.

Вивчаючи процес здійснення публічних закупівель відповідно до постанови уряду «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування»

підсумуємо, що під час дії військового стану в Україні були скорочені строки процедур закупівель задля ефективної та швидкої закупівлі товарів, робіт та послуг. Передбачено механізм застосування винятків для того щоб замовники, які знаходяться на території бойових дій могли через систему електронних закупівель здійснювати забезпечення потреб суспільства, територіальних громад та держави.

Запит ціни пропозиції став ефективним механізмом проведення процедур закупівель під час військового стану. Він регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу» від 14.09.2020 р. № 822.

Алгоритм здійснення запиту ціни пропозицій наступний.

1. Опублікувати план закупівлі.
2. Створити запит пропозицій з готових технічних специфікацій або обрати власний набір технічних характеристик з визначених Центральними закупівельними організаціями.
3. Визначити термін подачі пропозиції.
4. Після розкриття пропозицій перейти до укладання угоди з постачальником з найбільш економічно вигідною пропозицією.
5. Опублікувати звіт про закупівлю .
6. Відхилення переможця запиту ціни пропозицій.

Основні переваги запиту ціни пропозицій у Prozorro Market можна згрупувати наступним чином.

1. Простота - не треба готувати тендерну документацію.
2. Швидкість - у середньому 8 днів від оголошення до підписання контракту.
3. Без обмежень по сумі закупівлі - дозволено купувати на запиті ціни пропозицій товари на будь-які суму.
4. Конкуренція - у середньому 4 учасника, що вдвічі вище, ніж на відкритих торгах.

5. Вигідні ціни - ціни за результатами запитів пропозиції часто нижчі, ніж на відкритих торгах.

6. Кваліфіковані постачальники - замовник, не витрачає час на розгляд відповідності постачальника.

7. Мінімальні ризики - відповідальний за допуск постачальника та технічне завдання - адміністратор каталогу, а не замовник.

Закупівля товарів із використанням електронного каталогу на сьогодні є зручним варіантом для широкого кола закупівель. Адже в процесі включення потенційного постачальника до електронного каталогу суб'єкт господарювання уже був перевірений на відповідність вимогам, які можуть бути висунуті до постачальника та до товарів, які він пропонує.

До недоліків закупівель із використанням електронного каталогу можна віднести.

1. Ризики в закупівлі невідповідного товару, тобто замовник не може вказати конкретну марку товару, а тільки обрати товар у каталозі.

2. Неможливість приймати рішення щодо пропозиції постачальників.

3. Недостатня економія коштів.

Зазначимо, що запит ціни пропозиції став доступним і швидким механізмом здійснення закупівель під час військового стану в Україні. Зручний інтерфейс та інструменти швидко стали доступними у використанні для бізнесу, цим самим сприяючи розвитку економіки країни.

Змін під час військового стану зазнали також медичні закупівлі.

Законодавче регулювання таких закупівель на період воєнного стану включає таку нормативну базу для здійснення закупівель:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення здійснення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» від 17 березня 2011 р. № 298 [10].

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для

замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» від 12.10.2022 р. №1178 [46].

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення захисту національних інтересів за майбутніми позовами держави Україна у зв'язку з військовою агресією російської федерації» від 03.03.2022 р. № 187 [11].

Всі ці нормативні покликані врегулювати закупівлі закладів охорони здоров'я у відповідно чинного законодавства.

У разі, коли замовники, які є закладами охорони здоров'я або структурними підрозділами з питань охорони здоров'я обласних та Київської міської державних (військових) адміністрацій, здійснюють закупівлі лікарських засобів та медичних виробів за переліком згідно з додатком, вартість яких становить або перевищує 50 тис. грн, такі закупівлі здійснюються з використанням електронного каталогу відповідно до Порядку формування та використання електронного каталогу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 р. № 822, з урахуванням положень, визначених цими Особливостями.

Якщо замовник підпадає під дію п. 111 Особливостей, то йому потрібно здійснювати закупівлі окремих позицій, визначених у Переліку лікарських засобів та медичних виробів, що є додатком до Особливостей шляхом проведення запиту ціни пропозиції.

Для закупівлі інших позицій, які не входять до вищезазначеного Переліку, замовник може провести процедуру відкритих торгів або так само скористатися електронним каталогом та провести запит цінкових пропозицій.

Таким чином, нормативно-законодавче регулювання та інструменти PROZORRO дозволять більш ефективно розпоряджатися бюджетними коштами та оперативніше закуповувати медичні товари, які так необхідні в період воєнного стану.

Висновки за розділом 2

Досліджуючи закупівлі під час особливого правового режиму воєнного стану робимо наступні висновки.

1. Для здійснення закупівель товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких є меншою ніж 100 тис. гривень, послуг з поточного ремонту, вартість яких є меншою ніж 200 тис. гривень, робіт, вартість яких є меншою ніж 1,5 млн гривень, замовники можуть використовувати електронну систему закупівель відповідно до умов, визначених адміністратором електронної системи закупівель, у тому числі електронний каталог для закупівлі товарів.

У разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково дотримується принципів здійснення публічних закупівель, визначених законодавством, вносить інформацію про таку закупівлю до річного плану та оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

Чинними особливостями зазначено дві альтернативи для здійснення закупівель товарів вартістю понад 100 тис. гривень - це відкриті торги з особливостями і запит ціни пропозиції.

2. Органами, які контролюють проведення закупівель є: Рахункова палата України, Антимонопольний комітет, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку України), правоохоронні органи. Також може здійснюватися громадський контроль закупівель.

Всі закупівельні процеси в державі повинні бути контрольовані. Бізнес повинен довіряти державному регулюванню, тоді він відчуватиме себе захищеним.

Органами контролю, в свою чергу, повинні бути розроблені ефективні механізми впливу на недобросовісних замовників. Перевірка закупівлі повинна

бути здійснена як контрольний захід, який здійснюється тільки за наявності підстав. Можливим заходом контролю, який стане в нагоді контролюючим органам, може стати розширення автоматичних ризик індикаторів.

3. У процесі здійснення закупівель замовник повинен бути обізнаний з чинним законодавством і знати, які види відповідальності передбачені законодавством. Види відповідальності за порушення законодавства у сфері закупівель натсупні: господарсько-правова; цивільно-правова відповідальність; дисциплінарна відповідальність; адміністративна відповідальність.

Процес закупівель є високим за ступенем ризику. Вразливими до корупційних проявів є наступні елементи процедур закупівель: визначення потреби, планування закупівель та розрахунок очікуваної вартості; розробка тендерної документації та визначення кваліфікаційних критеріїв; застосування неконкурентних процедур; укладення прямих договорів; розгляд тендерних пропозицій; укладення договору; закупівлі для протидії пандемії коронавірусної хвороби (COVID-19).

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1. Міжнародний досвід державного регулювання моніторингу та контролю публічних закупівель

Знайомство з моніторингом публічних закупівель за межами України розпочинається з «титанів» сфери публічних закупівель Польщі, Угорщини та Чехії.

У Польщі органами, які проводять контроль у сфері публічних закупівель, є Агентство публічних замовлень. Цей контролюючий орган здійснює свою діяльність з 1995 року. Також є певні виконавчі органи, які наділені спеціальними повноваженнями в сфері публічних закупівель.

Розглянемо ці органи контролю та їх функції (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Органи контролю публічних закупівель у Польщі [авторське узагальнення]

Агенство публічних закупівель у Польщі координується Міністерством економіки. Вища палата контролю здійснює контроль за використанням коштів, як державного, так і місцевих бюджетів. Апеляційна палата оскаржень здійснює досудовий розгляд претензій учасників щодо організації замовниками процедур закупівель, а Відомство захисту конкуренції та прав споживачів наділене правом проводити розслідування можливих змов у публічних закупівлях. Спеціальний департамент, що входить до складу Агенства публічних закупівель, здійснює додатковий контроль у закупівлях, фінансування яких повністю чи частково здійснювалося за рахунок коштів Євросоюзу.

З 2004 року порядок здійснення закупівель регулюється Законом Польщі «Про публічні закупівлі». Саме цей закон містить контрольні повноваження у сфері закупівель. В ньому є певна схожість із вітчизняним законодавством, тому що описано всі етапи проведення закупівель від планування і до укладання договору.

В поле зору моніторингу та контролю обов'язково потрапляють процедури, що фінансуються або співфінансуються за рахунок коштів Європейського союзу. Строк контролю від 14 до 30 робочих днів. В цей строк відповідний орган контролю дає рекомендації щодо усунення порушення, дає рекомендації щодо усунення порушення, яке є, на їхню думку, в конкретній закупівлі, робить звернення до Апеляційної палати оскаржень та виносить рішення про накладення штрафу на замовника. Замовник, в свою чергу, має 7 днів на підготовку заперечень, якщо вони, звісно, будуть. Остаточне рішення залишається за Апеляційною палатою оскаржень.

Вища палата контролю та певні її підрозділи здійснюють свою діяльність, в основному, вже після укладання договору. Цей орган особливо важливий у закупівлях і має неабиякий вплив на замовника. Перевірка цього органу може тривати до 200 днів і за цей період здійснюється перевірка як фінансово-господарської діяльності, так і закупівельної, за певний період. Перевірка закупівель може здійснюватися на будь-якій стадії. Але застосовувати будь-які санкції до замовника орган контролю не може.

Узагальнюючи міжнародний досвід державного регулювання моніторингу та контролю публічних закупівель, зазначимо, на що потрібно звернути увагу українському законодавству:

- привести у відповідність законодавство про публічні закупівлі України відповідно до Угоди Світової організації торгівлі щодо державних закупівель;
- удосконалювати електронну систему закупівель, застосовуючи новітні методики, які запобігатимуть розвитку зловживань;
- приділити максимум уваги професійній підготовці всіх користувачів електронної системи закупівель;

3.2. Шляхи вдосконалення моніторингу та контролю оборонних закупівель в Україні

Згідно з частиною 1 статті 30 Закону України «Про оборонні закупівлі» від 16.08.2022 року № 2526-IX [39], особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану визначаються Кабінетом Міністрів України із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз та з дотриманням вимог, встановлених цією статтею.

На виконання цієї норми, Уряд Постановою «Особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» від 11.11.2022 р. № 1275 [6] затвердив особливості проведення таких закупівель. При цьому п. 4 цієї постанови передбачено, що державні замовники здійснюють оборонні закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони у період дії правового режиму воєнного стану відповідно до цих особливостей.

Для закупівель, які були спрямовані на забезпечення потреб Збройних Сил України на період військового стану, наприклад закупівлі озброєння, військової техніки, амуніції, боєприпасів і відносяться до таких що становлять державну таємницю Постановою «Особливості здійснення оборонних закупівель на період

дії правового режиму воєнного стану» від 11.11.2022 року №1275 [6] встановлені винятки. Такі закупівлі не вносяться до річного плану закупівель і взагалі здійснюються шляхом укладання прямого контракту без відображення в електронній системі закупівель.

З 21.07.2023 р. закупівлі товарів і послуг оборонного призначення, інших товарів і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, вартість яких дорівнює або перевищує 200 000 грн, робіт оборонного призначення та робіт для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, у разі коли їх вартість дорівнює або перевищує 1 500 000 грн, здійснюються у порядку проведення наступних процедур закупівель (рис. 3.3).

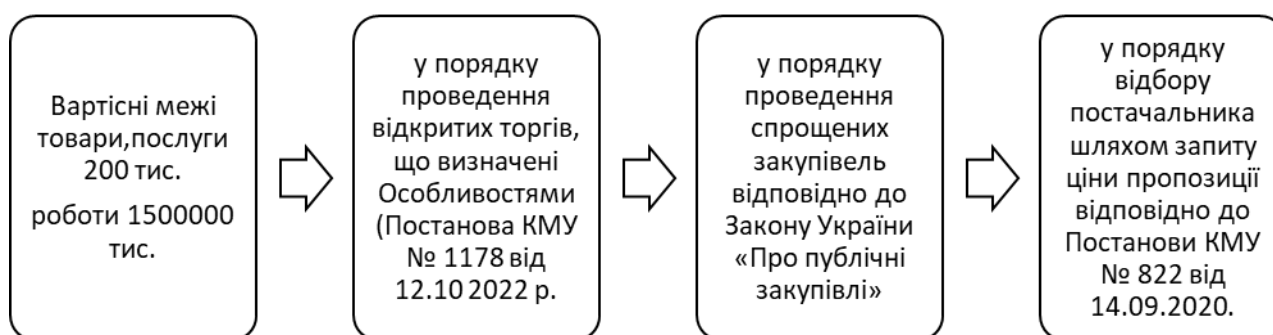


Рис. 3.3. Вартісні межі для здійснення закупівель на період особливого режиму військового стану [авторське узагальнення]

Все що стосується закупівель, що не входять у ці вартісні межі, то такі закупівлі проводяться шляхом укладання прямого контракту.

Як зазначає Тетяна Руденко, за результатами здійснення закупівель за умови, що вартість товарів і послуг дорівнює або перевищує 200 000 грн, робіт - 1500000 грн, державний замовник оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель (крім закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю, а також закупівлі озброєння,

військової і спеціальної техніки, боєприпасів та їх складових частин та послуг із розроблення, ремонту, модернізації озброєння, військової і спеціальної техніки, боєприпасів та їх складових частин), протягом 10 робочих днів з дня укладення такого договору. Додатки до звітів про договори про закупівлю послуг із забезпечення комплектами продуктів харчування, послуг щодо забезпечення харчуванням та послуг з організації харчування військових частин оприлюднюються у форматі Excel [44].

Підсумовуємо, що для закупівель оборонних замовників передбачені певні види процедур закупівель, які базуються на певних вартісних межах. Саме тому зазначимо, що закупівлі сфери оборони, як і інші закупівлі, певною мірою, підлягають висвітленню задля відображення прозорості таких закупівель. Як і всі закупівлі, які проводяться в системі електронних закупівель, оборонні закупівлі контролюються державними органами контролю.

3.3. Перспективи розвитку моніторингу та контролю публічних закупівель

Під час оголошення особливого правового режиму воєнного стану на початковому етапі кількість закупівель значно знизилася, але з часом з допомогою законодавчих ініціатив публічні закупівлі повернулися в конкурентне русло. Але поряд із цим, відповідно, збільшилася і кількість моніторингів щодо виявлених порушень.

Моніторинг процедури закупівлі як аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії для запобігання порушенням у сфері публічних закупівель є надзвичайно важливим. Кожен замовник, який стикається із моніторингом, у якійсь своїй закупівлі вже майже відсотків на 90 розуміє, що якісь порушення в такій закупівлі все ж знайдуть. Але це не завжди так, адже Державна Аудиторська Служба України

здійснює моніторинг, як превентивний крок. Підставами для моніторингу є наступні причини рис. 3.6.

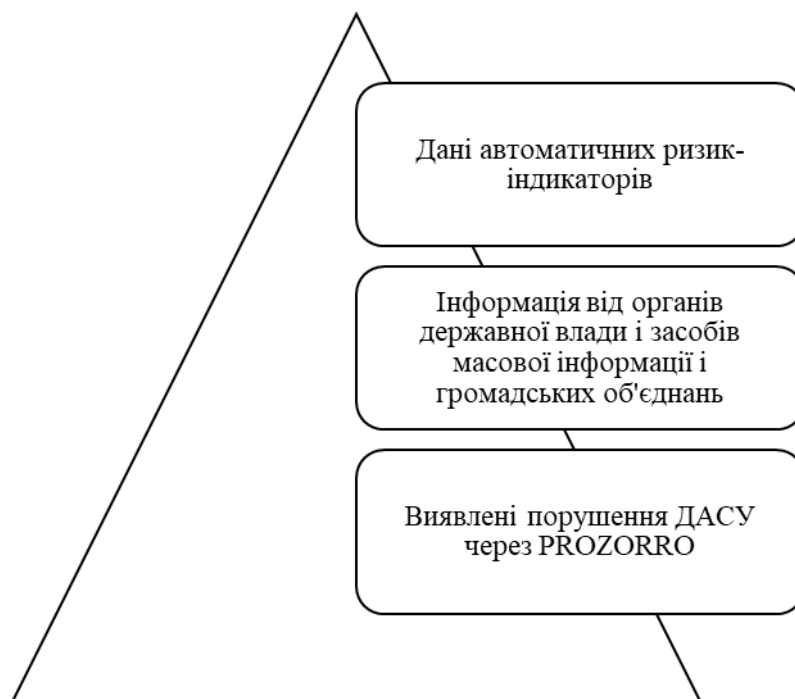


Рис. 3.6. Підстави для проведення моніторингу закупівлі [авторська розробка]

Із вищезазначеного робимо висновок, що моніторинг закупівлі починається, якщо виявлені зазначені порушення. Чим більше спрацьованих ризиків, тим вищим є пріоритет у черзі на моніторинг. Органами контролю розроблено ефективні інструменти, які допомагають виявляти порушення, і чим більше їх буде розроблено і впроваджено, тим процес здійснення закупівлі буде прозорішим.

Вся система моніторингу публічних закупівель, звичайно, повинна базуватися не на швидкості прийняття законодавчих актів, а, звісно ж, на результатах діяльності. Чи спостерігається позитивна динаміка у спрощенні процесу закупівель, чи прислухаються замовники до рекомендацій органів контролю і роблять свої закупівлі більш прозорими – ці питання є відкритими.

Однією із таких результативних ініціатив у сфері контролю та моніторингу можемо вважати Кодекс України «Про адміністративні правопорушення», стаття 164/14 «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» [38]. Законом передбачається відповідальність у

формі попереджень за несуттєві порушення у сфері публічних закупівель і, відповідно, за суттєві порушення передбачений штраф. Тобто якщо порушення не вплинуло на результат здійснення закупівлі і рішення було прозорим, то таке порушення можна вважати несуттєвим. Задля перспективи розвитку моніторингу та контролю відповідна законодавча ініціатива є позитивною.

Наступною позитивною ініціативою на перспективу є постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків підтвердження ступеня локалізації виробництва товарів та проведення моніторингу дотримання вимог щодо ступеня локалізації виробництва предметів закупівлі, внесених до переліку товарів, що є предметом закупівлі, з підтвердженим ступенем локалізації виробництва» від 2 серпня 2022 р. № 861 [41]. Основним напрямом її запровадження є підтримка вітчизняного виробника. Державна аудиторська Служба України здійснює контроль за підтвердження учасника вимогам щодо ступеня локалізації.

Україна має підписані міжнародні угоди, які передбачають вільну торгівлю між Україною та країнами Європейського Союзу. В кожній угоді зазначені певні пороги, після яких застосовуються правила цих угод. В різних угодах пороги можуть бути трохи різними.

Від того, розповсюджуються правила угод чи ні, буде залежати, які умови ви маєте встановити в своїй Тендерній документації. Локалізація застосовується тільки при вартості більше 200 тисяч гривень. Відповідно, якщо вартість товарів вище порогових сум, то при закупівлі таких товарів необхідно в Тендерній документації зазначити додаткові умови, а саме, якщо товар з країн, з якими є угоди, то учасник має надати в пропозиції сертифікат походження, що підтверджує країну походження товару, і в такому разі учасник може брати участь в закупівлі на рівних правах з тим, хто пропонує локалізований товар.

Інтеграція України до стандартів Європейського Союзу є пріоритетним питанням у наш час. Міжнародне співробітництво особливо важливе у період військового стану в Україні. Завдяки довірі наших міжнародних партнерів Україна може втриматися на плаву і захистити бізнес в тяжких умовах. Отже

підсумуємо, що введення локалізації також є ефективним моментом задля перспективи розвитку моніторингу та контролю в Україні.

Надалі перспективним моментом розвитку моніторингу та контролю можемо вважати розширення функцій Антимонопольного Комітету України, Державної Аудиторської Служби України, Рахункової Палати та інших відповідних органів задля прозорості проведених процедур. Але для замовника це звучить, як один із найбільших страхів. Щоб цього уникнути, насамперед, потрібно, щоб ці органи контролю спрацьовували як запобіжники у проведенні процедур публічних закупівель. Щоб вони допомагали, консультували, сприяли підвищенню професійності, саме тоді рейтинг довіри між замовником і органами контролю зросте і дасть позитивний результат на розвиток публічних закупівель в Україні.

Ще одним важливим моментом постконтролю є розірвання договору за результатами моніторингу. Звісно, саме по собі виявлення і усунення порушення є позитивним моментом, але саме по собі розірвання договору несе для економіки негативний вплив. Бізнес несе збитки, умови невизначеності пригнічують учасників, тож наголосимо ще раз, що органам контролю дуже важливо приділити увагу більше в цьому питанні саме консультуванню і запобіганню.

Тому вважаємо важливим ширше використовувати кейси моніторингу, можливо впровадити певні навчання на підставі цих кейсів, щоб на практиці кожен замовник шляхом підвищення професійності міг попередити порушення у прийнятті своїх рішень.

Розширення інструментів аналітики також є проривним планом на перспективу, адже буде цікавим і для замовників, і для органів контролю. Наразі модуль аналітики ВІ Prozorro містить 9 інструментів для пошуку, що стосується саме закупівель. Сервіс зручний для використання замовниками, дає змогу, наприклад, швидко порівняти ціни, знайти постачальників, провести аналіз цін у межах областей і, відповідно, подивитися, як проводяться закупівлі за тим чи іншим продуктом чи послугою. Для органів контролю сервіс може стати цікавим

в майбутньому, якщо запровадять додаткові інструменти відбору, в яких, відповідно, будуть критерії відбору до замовника і того, як ефективно він проводить свої закупівлі.

Питання захисту бюджетних коштів зараз також спрямовує до себе особливу увагу. В ідеалі правоохоронні органи повинні мали би приймати головну роль у вирішенні цього питання, але на практиці спостерігається зовсім інше. Безпосередньо у закупівлях за державні кошти правоохоронні органи ніякого впливу не мають. Але ж зараз особлива увага прикута саме до цих закупівель, корупція в цій сфері може привести до безлічі негативних наслідків, в тому числі і для економіки. Задля того, щоб закупівлі за державні кошти були ефективними, вважаємо доцільним розширити функції правоохоронних органів у сфері публічних закупівель.

Перспективи розвитку моніторингу та контролю публічних закупівель напряму залежить від спроможності держави реорганізувати неефективні складові процесу закупівлі, забезпечивши дійсно прозорі публічні закупівлі. Для більш ефективної боротьби з наявними проблемами необхідно втілити наступні рекомендації:

- вирішити блок питань з правовим забезпеченням, тобто чітко описати механізм дії органів контролю під час моніторингу та варіантів його оскарження. Хоч як би система не допомагала автоматизовано знаходити порушення, все ж за органами контролю зберігається основна функція, метою якої є подальший контроль над замовником;

- усунути низку недоліків діючого законодавства щодо закупівель – мається на увазі зміна порогів, адже їх збільшення призводить до низки корупційних дій, до дроблення, уникнення проведення конкурентних процедур закупівель;

- досить часто спостерігаємо в електронній системі закупівель, що багато процедур відмінюється, бо є певні невідповідності, наприклад, в тендерній документації, на перспективу державою має бути розроблено стандартні технічні регламенти, кваліфікаційні критерії;

- розширити функціонал модуля аналітики PROZORRO, адже цей сервіс дуже зручний для використання в роботі, а може бути корисним і для контролюючих органів.

Висновки за розділом 3

Дослідження теоретичних і практичних аспектів моніторингу й контролю публічних закупівель дає можливість розробити наступні напрями підвищення їх ефективності здійснення.

1. Україна оголосила курс до європейської інтеграції. 14 грудня 2023 року Рада Європейського Союзу вирішила розпочати переговори щодо вступу України до Європейського Союзу. Спостерігаючи за державними закупівлями Європейських країн, зазначимо, що державою як органом контролю встановлюються рівні умови для малих та великих підприємств. У законодавстві зарубіжних держав, яке регламентує процедуру організації та проведення публічних закупівель, суттєва увага приділяється забезпеченню прозорості та відкритості інформації, попередженню зловживань з боку організаторів, замовників та учасників процедури закупівлі. Застосування саме процедури відкритих торгів дозволяє в найбільшій мірі реалізувати на практиці наведені вище принципи та забезпечити дотримання відповідних вимог всіма учасниками процедури закупівлі. Узагальнюючи міжнародний досвід державного регулювання моніторингу та контролю публічних закупівель, зазначимо, на що потрібно звернути увагу українському законодавству:

- привести у відповідність законодавство про публічні закупівлі України відповідно до Угоди Світової організації торгівлі щодо державних закупівель;

- удосконалювати електронну систему закупівель, застосовуючи новітні методики, які запобігатимуть розвитку зловживань;

- приділити максимум уваги професійній підготовці всіх користувачів електронної системи закупівель;

2. Для закупівель, які були спрямовані на забезпечення потреб Збройних Сил України на період військового стану, наприклад, закупівлі озброєння, військової техніки, амуніції, боєприпасів і відносяться до таких, що становлять державну таємницю, чинним законодавством встановлені винятки. Такі закупівлі не вносяться до річного плану закупівель і взагалі здійснюються шляхом укладання прямого контракту без відображення в електронній системі закупівель.

3. Оборонні закупівлі наразі несуть підвищений інтерес суспільства та засобів масової інформації. Орган моніторингу може притягати до відповідальності замовника відповідно до Кодексу України «Про адміністративні правопорушення». Відповідальність у разі встановленого порушення передбачає накладення штрафу на винну особу від семисот до тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Органами контролю розробляються нові важелі впливу на порушення у сфері публічних закупівель. Розширюються функції контролюючих органів, вносяться і розглядаються нормативно-правові акти, які певною мірою також підсилюють контроль у сфері публічних закупівель державних оборонних замовників, оскільки зараз до них особлива увага суспільства. Моніторинг закупівлі починається, якщо виявлені порушення. Чим більше спрацьованих ризиків, тим вищим є пріоритет у черзі на моніторинг. Органами контролю розроблено ефективні інструменти, які допомагають виявляти порушення, і чим більше їх буде розроблено і впроваджено, тим процес здійснення закупівлі буде прозорішим.

4. Перспективи розвитку моніторингу та контролю публічних закупівель напряму залежать від спроможності держави реорганізувати неефективні складові процесу закупівлі, забезпечивши дійсно прозорі публічні закупівлі. Для більш ефективної боротьби з наявними проблемами необхідно втілити наступні рекомендації: вирішити блок питань з правовим забезпеченням, тобто чітко описати механізм дії під час моніторингу та варіантів його оскарження. Хоч як

би система не допомагала автоматизовано знаходити порушення, все ж за органами контролю зберігається основна функція, метою якої є подальший контроль над замовником; усунути низку недоліків діючого законодавства щодо закупівель, мається на увазі зміна порогів, адже їх збільшення призводить до низки корупційних дій, до дроблення, уникнення проведення конкурентних процедур закупівель; розробити стандартні технічні регламенти, кваліфікаційні критерії; розширити функціонал модуля аналітики PROZORRO, адже цей сервіс дуже зручний для використання в роботі, а може бути корисним і для контролюючих органів.