

А.В. Фаїзов, к.е.н., доцент,

<https://orcid.org/0000-0002-5090-5145>

Національна академія внутрішніх справ, м. Київ

КОНТРОЛЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Анотація

У статті актуалізується проблема формування ефективної системи контролю публічних закупівель в умовах перманентних організаційно-правових змін; аналізуються повноваження окремих інституцій та проблемні аспекти їх взаємодії у сфері контролю закупівель. Розглянуто традиційні способи контролю тендерних процесів: фінансовий аудит, перевірка та інспектування. Визначено роль та механізм моніторингу як нового аналітичного інструменту діагностування і попередження порушень законодавства у сфері закупівель.

Ключові слова: система публічних закупівель, органи контролю, перевірка, аудит, інспектування, моніторинг, електронна система, ризик-індикатор.

Anatolii Faizov, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,

<https://orcid.org/0000-0002-5090-5145>

National Academy of Internal Affairs, Kyiv

CONTROL IN THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN UKRAINE

Summary

The article actualizes the problem of formatting an effective controlling system of public procurement in the conditions of permanent organizational and legal changes.

The powers of institutions and problem aspects of their interaction in the field of public procurement control are analyzed. In these terms, functions and mechanism of cooperation between the Antimonopoly Committee of Ukraine, the National Police and public organizations with the State Audit Service of Ukraine are investigated.

Particular attention is paid to the application of audit control for public procurement, which is a difficult subject for classical forms of control through complicated regulatory mechanisms and standards. Furthermore, the traditional ways of controlling public procurement are considered, such as: public financial audit, inspection and verification. Also the role of monitoring as a new analytical tool of the State Audit Service of Ukraine for the diagnosis and violation prevention of the procurement legislation is determined.

Moreover, the monitoring mechanism of procurement is described: the assessment of grounds for monitoring; decision-making by the head of the control body for beginning process; monitoring for all stages of procurement; interaction and changing information between the participant and the control

body through the electronic system for elimination of violations or providing explanations; publication of the conclusion after monitoring results in the electronic system. The process of applying risk indicators to initiate monitoring of procurement is determined.

Finally, according to the results of cooperation between various control institutions, main illegal schemes and violations in the procurement field were systematized, which is an informative basis for further research and improvement of control process.

Keywords: public procurement system, control bodies, verification, audit, inspection, monitoring, electronic system, risk indicator.

Постановка проблеми. Міжнародний досвід функціонування систем публічних закупівель доводить, що реалізація їх соціально-економічної функції в забезпеченні сталого розвитку країни неможлива без формування механізму всеохоплюючого контролю за тендерними процесами. Системність та ефективність контролю є базисом функціонування нової антикорупційної моделі закупівель, надаючи їй тим самим цивілізаційних ознак європейського вибору.

Незважаючи на трансформації, що відбуваються в національній системі закупівель, наявність різноманітних проблем, пов'язаних з нехтуванням основними принципами торгів, лобіюванням інтересів учасників, маніпуляцією прийняття рішень щодо визначення переможців, посилюють роль контрольної функції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематикою контролю у сфері публічних закупівель займалися багато вітчизняних науковців, такі як І. Дрозд, Г. Дмитренко, Ю. Даньшина, В. Зубар, О. Критенко, Н. Рубан, В. Міняйло, М. Письменна та інші. Проте, враховуючи перманентні зміни, що відбуваються в організаційно-правовому механізмі закупівель, ця тема залишається актуальною.

Формулювання цілей статті. Охарактеризувати інституційну складову контролю системи публічних закупівель та особливості взаємодії її структурних елементів, визначити роль і механізм моніторингу як нового аудиторського способу оперативного діагностування та попередження порушень у тендерній сфері.

Виклад основних результатів дослідження. Контрольна функція системи закупівель реалізується низкою інституцій. В силу своєї компетенції контрольні повноваження в сфері публічних закупівель мають Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ), Рахункова палата України, Державна казначейська служба України та правоохоронні органи, проте їх природа відрізняється від повноважень Державної аудиторської служби України (далі – ДАСУ) як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», традиційними способами його реалізації ДАСУ у сфері публічних закупівель й надалі залишаються державний фінансовий аудит, перевірка та інспектування [1].

Перевірка полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про публічні закупівлі та проводиться на всіх стадіях процесу закупівель. Однією із особливостей проведення перевірки закупівель є те, що вона може здійснюватись як в ході інспектування, так і аудиту. При цьому необов'язкове здійснення аудиту чи інспектування для проведення цієї форми контролю.

Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів, правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Інспектування здійснюється органом державного фінансового контролю у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства [1].

Враховуючи зазначене, перевірка закупівель має свої особливості проведення в ході кожного із контрольних заходів, зокрема такою особливістю є оформлення її результатів. При цьому питання, що розглядаються під час здійснення перевірки закупівель, є загальними для будь-якого виду контролю, в тому числі контролю, що здійснюють інші державні органи відповідно до своїх повноважень [2].

Згідно з Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель» ДАСУ, крім традиційних способів контролю, отримала новий інструментарій діагностування тендерних процесів – моніторинг. Моніторинг закупівель – аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях процедури закупівлі шляхом систематичного спостереження та оцінки інформації за допомогою електронної системи [3].

На відміну від інших методів контролю, моніторинг проводиться дистанційно і дає можливість замовнику усувати порушення, які були

виявлені, й уникати накладення санкцій. Саме з цією метою ДАСУ використовується такий функціональний інструмент, як спрямування запитів через спеціально створений у системі «ProZorro» електронний кабінет. У разі виявлення порушень законодавства до об'єкта контролю надсилаються рекомендації щодо їх усунення або вимога надання роз'яснень протягом зазначеного законодавством періоду. Крім того, на відміну від скарги, яка подається до АМКУ і призупиняє закупівлю, моніторинг не є підставою для припинення торгів.

Згідно з чинним законодавством, АМКУ здійснює контроль за дотриманням принципів ведення закупівель, бореться зі змовами при проведенні тендерів і виступає як незалежний орган оскарження [4-6]. Якщо АМКУ прийняв до розгляду скаргу до початку моніторингу, то його не здійснюють щодо тих порушень, які були або є предметом розгляду комітету. У разі наявності підстав, визначених ч. 2. ст. 7-1 Закону України «Про публічні закупівлі», що містять ознаки порушень та які не були предметом розгляду АМКУ або оскарження його рішень у судовому порядку, моніторинг закупівлі щодо інших порушень відбувається після оприлюднення рішення комітету або набрання рішенням суду законної сили.

Якщо АМКУ прийняв до розгляду скаргу під час проведення моніторингу, ДАСУ протягом наступного робочого дня з дня розміщення скарги до моменту опублікування рішення комітету призупиняє моніторинг, а замовник до цього моменту зупиняє виконання зобов'язань щодо усунення тих порушень, які викладені у висновку та стали предметом розгляду діючої адміністративної колегії АМКУ.

Загалом процес здійснення моніторингу закупівель передбачає: визначення підстав для моніторингу; прийняття рішення керівником органу контролю про початок моніторингу (оприлюднюється в електронній системі протягом 2 календарних днів); безпосередній процес моніторингу щодо всіх етапів закупівлі (проводиться протягом 15 робочих днів); обмін інформацією між учасником та органом контролю через електронну систему щодо усунення порушень чи надання роз'яснень; публікація органом контролю висновку в електронній системі за результатами моніторингу (протягом 3 робочих днів).

Моніторинг закупівлі розпочинається на підставі: даних автоматичних індикаторів ризиків; інформації про наявність ознак порушення, отриманої від органів державної влади, органів місцевого самоврядування; повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про

наявність ознак порушення; виявлених органом державного фінансового контролю ознак порушення в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель; інформації, отриманої від громадських об'єднань про наявність ознак порушення законодавства [4].

Новелою тендерного законодавства стали «автоматичні індикатори ризиків» закупівель. Автоматичні індикатори ризиків – це визначені на законодавчому рівні критерії з заданими наперед параметрами, які дають можливість ДАСУ дистанційно проводити ідентифікацію процедур закупівель у яких замовники припустилися порушення або ж можуть це зробити в подальшому.

Розрахунок індикаторів здійснюється автоматично ризик-системою за допомогою програмного забезпечення із використанням інформації, яка наявна в таких джерелах, як: електронна система закупівель, єдині державні реєстри, відкриті для доступу центральному органу виконавчої влади бази даних, офіційний веб-сайт Національного банку України, інші офіційні джерела.

Індикатори ризиків розраховуються на етапах планування, проведення процедури закупівлі та укладання договору. Сьогодні є 35 автоматичних індикаторів, кожен з яких має свою вагу – в діапазоні від 0,1 до 0,5. Вона визначається з урахуванням рівня потенційного впливу порушень законодавства у сфері публічних закупівель. Зважаючи на загальну суму умовної ваги за спрацьованими індикаторами, визначається ранг ризику для кожної окремої процедури: високий; помірний; низький. У разі спрацювання індикаторів за конкретною закупівлею та залежно від їх загальної умовної ваги, ризик-система автоматично присвоює закупівлі один із вищевказаних рангів та по чергово відображає її в персональному електронному кабінеті ДАСУ, формуючи підстави для проведення моніторингу.

Однією з підстав для початку моніторингу є інформація про ознаки правопорушень, яка представлена громадськістю. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про публічні закупівлі», громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню, а також інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, та шляхом інформування органів контролю про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель і недоліки роботи електронної системи закупівель [4].

Особливу роль у процесі громадського контролю відіграє онлайн-платформа «DoZorro», яка адмініструється громадською організацією

«Transparency International Україна». Система «DoZorro» за допомогою відгуків користувачів збирає інформацію про якість конкретних тендерних процедур. Портал має власні та партнерські аналітичні інструменти, що дозволяють ефективно аналізувати інформацію з електронної системи «ProZorro» під різними вимірами і виявляти порушення щодо невідповідності ціни переможця ціновій ситуації на ринку, наявності зв'язків між учасниками та замовниками, прихованої монополізації певних сегментів ринку.

Превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень у сфері закупівель здійснює також і Національна поліція. Так, відповідно до пунктів 1 та 3 ч. 1 ст.23 Закону України «Про Національну поліцію» цю функцію покладено на Департамент захисту економіки [7]. Цей підрозділ співпрацює та обмінюється інформацією про можливі порушення з ДАСУ, а також при потребі може ініціювати як проведення моніторингу, так і перевірки, якщо недостатньо підстав для відкриття кримінального провадження.

Сьогодні посилена увага громадських організацій та правоохоронних органів приділяється закупівлям в медицині, оборонному комплексу, енергетиці, у сферах транспорту та зв'язку. З цих позицій важливу контрольну функцію виконує спеціальний орган з правоохоронними функціями – Служба безпеки України. Повноваження цього органу щодо контролю за закупівлями містяться у Законі України «Про національну безпеку», де зазначається, що державна безпека включає питання економічної безпеки [8]. Раціональне і вчасне забезпечення потреб підприємств критичної інфраструктури через проведення процедур закупівель трактується крізь призму економічної безпеки. У ст. 2 Закону України «Про службу безпеки України» встановлено, що до завдань цього спеціального правоохоронного органу входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів у сфері управління і економіки, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам країни [9].

Завдяки співпраці різних інституцій системи контролю було попереджено численні порушення та визначено основні неправомірні схеми у сфері закупівель: використання спаринг-партнерів; застосування пов'язаних компаній; допуск до торгів учасників з «чорного списку» АМКУ; дроблення закупівель; дискримінація учасників; вибірковість при визначенні переможців. За останні 1,5 роки лише ДАСУ було відмінено

понад 1,8 тис. закупівель з очікуваною вартістю більше ніж 18 млрд грн та розірвано договорів на суму 1,5 млрд грн. Серед різних видів порушень найбільше замовники зловживають безпідставним допуском до торгів певних учасників при явній невідповідності їх пропозицій умовам тендерної документації. Питома вага цього виду порушення становить близько 65% від загального обсягу порушень, виявлених ДАСУ. Зустрічаються підприємства, які беруть участь у торгах з неналежною матеріально-технічною базою, яка визначена умовами тендерної документації або з предметом закупівлі, який не відповідає технічним та кількісним вимогам замовника. Ще одне порушення, яке відносно часто виявляють аудитори, пов'язане з невірним визначенням предмету закупівлі – 7 % від загального обсягу порушень. У свою чергу, такі порушення, як безпідставне застосування допорогових закупівель; застосування процедур закупівель, які не передбачені річним планом; невідповідність умов договору змісту пропозицій учасника зустрічаються все рідше, займаючи менше 1 % в загальній кількості порушень.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Реформування системи публічних закупівель – успішний результат взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Зміни в організаційно-правовому механізмі закупівель дозволили об'єднати всіх замовників, учасників та контролюючі органи в єдиній електронній системі, яка покриває всі типи і етапи процедур. Використання стандартів відкритих даних та нових аналітичних способів контролю закупівель, зокрема моніторингу, забезпечили систематичне спостереження за тендерними процесами, що підвищило їх ефективність та сприяло зменшенню кількості порушень.

Проте, незважаючи на сформовану багатовимірну систему контролю закупівель, необхідними є подальший пошук ефективних механізмів взаємодії контролюючих органів та уникнення дублювання їх функцій, технологічне вдосконалення платформи закупівель та розширення аналітичного інструментарію контролю з використанням сучасних електронних систем та програмного забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
2. Письменна М. С. Система державного фінансового контролю закупівель за державні кошти [Електронний ресурс] / М. С. Письменна // Ефективна економіка. – 2014. – №10. – Режим доступу: [http:// www. economy. nauka. com.ua/?op=1&z=3425](http://www.economy. nauka. com.ua/?op=1&z=3425).

3. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель : Закон України від 21 грудня 2017 р. №2265-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2265-19>.

4. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

5. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. №3659-XII [Електронний ресурс].– Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.

6. Про захист економічної конкуренції : Закон України 11 січня 2001р. №2210-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.

7. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

8. Про національну безпеку : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=en>.

9. Про службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

References:

1. *About the basic principles of implementation of state financial control in Ukraine*, Law of Ukraine of 26.01.1993. № 2939-XII. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (in Ukr.).

2. Pys'menna, M.S. (2014). System of the state financial control of public procurement. *Effective economy*, no. 10. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3425> (in Ukr.).

3. *About amendments to the Law of Ukraine "About public procurement" and some other laws of Ukraine on the monitoring of procurement*, Law of Ukraine of 21.12.2017 № 2265-19. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2265-19> (in Ukr.).

4. *About public procurement*, Law of Ukraine of 25.12.2015 № 922-VIII. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (in Ukr.).

5. *About information*, Law of Ukraine of 2.10.1992 № 2657-XII. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (in Ukr.).

6. *About Antimonopoly Committee of Ukraine*, Law of Ukraine of 26.11.1993 № 3659-XII. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>. (in Ukr.).

7. *About the National Police*, Law of Ukraine of 2.07.2015 № 580-VIII. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>(in Ukr.).

8. *About national security*, Law of Ukraine of 21.06.2018 № 2469-VIII. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=en> (in Ukr.).

9. *About the Security Service of Ukraine*, Law of Ukraine of 25.03.1992 №2229-XII. Verkhovna Rada of Ukraine. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (in Ukr.).