

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут бізнесу, економіки та менеджменту
Кафедра фінансових технологій і підприємництва

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА
“МОНІТОРИНГ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ФОРМА
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ”**

Спеціальності 072 “Фінанси, банківська справа та страхування”

Студентки Соловйової Аліни Олегівни
групи ФС.мз-11с

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр.

Кваліфікаційна робота магістра містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело

_____ А. О. Соловйова

Керівник: кандидат економічних наук, доцент _____ А.Ю. Семенов

Суми 2022

РЕФЕРАТ
кваліфікаційної роботи магістра
на тему
“Моніторинг публічних закупівель
як форма державного фінансового контролю”
Соловйової Аліни Олегівни

Актуальність теми кваліфікаційної роботи. Оскільки закупівлі за державні кошти відбуваються у межах процедур, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на сьогоднішній день дослідження моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України є вкрай важливим.

Мета кваліфікаційної роботи. Формулювання висновків за результатом комплексного дослідження проблематики застосування моніторингу публічних закупівель як однієї з форм державного фінансового контролю за законодавством України.

Об’єкт дослідження. Положення Закону України “Про публічні закупівлі”, підзаконних нормативних актів, практики застосування на науково-практичній літературі, що стосуються моніторингу публічних закупівель як однієї з форм фінансового контролю.

Предмет дослідження. Теоретичні проблеми та практика застосування положень законодавства, що регулюють питання здійснення моніторингу публічних закупівель як форми державного фінансового контролю.

Основний результат роботи.

1. Державне регулювання є процесом, що поєднує елементи політичної поведінки та економічного аналізу, здійснюється у відповідь на вимогу приватного сектору з метою виправлення неефективної чи несправедливої ринкової практики та охоплює суб’єктів, що мають ознаки системного ризику для економічної системи. При цьому юридична ідентичність (тобто форма

власності) на об'єкт чи суб'єкт регулювання не може бути єдиним домінуючим критерієм для здійснення регулювання.

2. Моніторинг процедури публічних закупівель є заходом державного фінансового контролю, який має власну стадійність (рішення про початок, власне моніторинг, прийняття та оприлюднення висновку, оскарження) та за результатом якого суб'єкт господарювання отримує обов'язкові до виконання вказівки, а посадові особи якого можуть притягатися до відповідальності.

3. Незважаючи на чітке окреслення повноважень Держаудитслужби, останньою не враховується масив судової практики, ухваленої на користь замовників, при проведенні моніторингу публічних закупівель.

4. Правовий режим воєнного стану збільшив варіативність підстав для проведення закупівель за державні кошти. Однак, розширення термінологічної бази та сфери застосування законодавства про публічні закупівлі збільшило невизначеність окремих категорій та ситуацій, що знаходить своє відображення у збільшенні винайдених порушень при моніторингах публічних закупівель Державною аудиторською службою України.

5. Висновок за результатом моніторингу публічної закупівлі, що не оскаржений у встановлений законодавством строк та порядку і набрав законної сили, є прямим доказом наявних порушень законодавства про публічні закупівлі у діяльності уповноважених осіб суб'єкта господарювання та підставою для адміністративної відповідальності останніх.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, моніторинг публічних закупівель, правовий режим воєнного стану, адміністративна відповідальність.

Основний зміст кваліфікаційної роботи викладено на 43 сторінках, список використаних джерел – 51 найменування. Робота містить 7 таблиць, 4 рисунки.

Рік захисту роботи – 2022.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут бізнесу, економіки та менеджменту
Кафедра фінансових технологій і підприємництва

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри, д.е.н., проф.

_____ Л.Л. Гриценко

“06” грудня 2022 р.

ЗАВДАННЯ

до кваліфікаційної роботи магістра

Студентки групи ФС.мз-11с Навчально-наукового інституту бізнесу,
економіки та менеджменту

Спеціальності 072 “Фінанси, банківська справа та страхування”

Словойової Аліни Олегівни

Тема роботи: Моніторинг публічних закупівель як форма державного
фінансового контролю

Затверджено наказом по СумДУ № 1055-VI від “10” листопада 2022 р.

Термін здачі студентом завершеної роботи “02” грудня 2022 р.

Вихідні дані роботи: нормативні й законодавчі акти, інструкції та
положення, матеріали монографій, періодичних видань, судова практика.

Зміст основної частини роботи (перелік питань для розроблення):

1. Дослідити питання державного фінансового контролю та його особливості.
2. Надати загальну характеристику моніторингу публічних закупівель як заходу державного фінансового контролю.
3. Визначити особливості моніторингу публічних закупівель у зв'язку з введенням правового режиму воєнного стану.

4. Співвіднести категорії моніторингу публічних закупівель та адміністративної відповідальності за порушення законодавства про публічні закупівлі.

Дата видачі завдання: “23” вересня 2022 р.

Керівник кваліфікаційної роботи: _____ А.Ю. Семенов

Завдання прийнято до виконання “23” вересня 2022 р.

_____ А.О. Соловйова

ЗМІСТ

Вступ	7
1 Загальна характеристика моніторингу публічних закупівель як заходу державного фінансового контролю	9
1.1 Загальна характеристика та особливості державного фінансового контролю.....	9
1.2 Загальні засади моніторингу публічних закупівель та особливості його реалізації	18
2 Практичні аспекти моніторингу публічних закупівель за законодавством України	29
2.1 Особливості моніторингу публічних закупівель в умовах правового режиму воєнного стану	29
2.2 Моніторинг публічних закупівель як підстава адміністративної відповідальності	35
2.3 Аналіз стану публічних закупівель в Україні.....	41
Висновки	48
Список використаних джерел.....	50

ВСТУП

Динамічний розвиток ринкових відносин в Україні потребує комплексного підходу до управління державними фінансами з позиції ефективності та раціонального використання. З метою контролю за використанням коштів у бюджетній сфері та іншими розпорядниками коштів в Україні створено систему органів державного фінансового контролю та заходів, що ними вчиняються.

Оскільки закупівлі за державні кошти відбуваються у межах процедур, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на сьогоднішній день дослідження моніторингу публічних закупівель Державною аудиторською службою України є вкрай важливим. Цим обумовлюється актуальність роботи.

Об’єктом дослідження є положення Закону України “Про публічні закупівлі”, підзаконних нормативних актів, практики застосування на науково-практичній літературі, що стосуються моніторингу публічних закупівель як однієї з форм фінансового контролю.

Предметом дослідження є теоретичні проблеми та практика застосування положень законодавства, що регулюють питання здійснення моніторингу публічних закупівель як форми державного фінансового контролю.

Ступінь розробленості проблематики. Питанню фінансового контролю, його формам та моніторингу публічних закупівель присвячено чимало праць як зарубіжних (Р. Познер, Дж. Стіглер тощо), так і вітчизняних дослідників (В. Горий, Х. Іваськевич, О. Качка, І. Вахромій тощо).

Однак, враховуючи динамічні зміни законодавства про публічні закупівлі, та новели правового регулювання вказаного питання у зв’язку з правовим режимом воєнного стану в Україні, на сьогодні ці аспекти проблематики є недослідженими і розробленість механізму застосування конструкції моніторингу публічних закупівель визначається здебільшого практикою застосування.

Метою дослідження є формулювання висновків за результатом комплексного дослідження проблематики застосування моніторингу публічних закупівель як однієї з форм фінансового контролю за законодавством України.

Мета дослідження визначає наступні завдання:

5. Дослідити питання державного фінансового контролю та його особливості.

6. Надати загальну характеристику моніторингу публічних закупівель як заходу державного фінансового контролю.

7. Визначити особливості моніторингу публічних закупівель у зв'язку з введенням правового режиму воєнного стану.

8. Співвіднести категорії моніторингу публічних закупівель та адміністративної відповідальності за порушення законодавства про публічні закупівлі.

У процесі дослідження були використані наступні методи: діалектичний (при визначенні категорій, зокрема, державного фінансового контролю); загальнологічні (при переході від родового поняття (державний фінансовий контроль) до видового (моніторинг публічних закупівель); системно-структурний (при окресленні органів державного фінансового контролю); формально-логічний (при дослідженні положень законодавства).

Апробація положень роботи. Автор виступала консультантом у судових справах з приводу визнання незаконними та скасування висновків Держаудитслужби у Сумському окружному адміністративному суді у справах № 480/7376/22 та № 480/7377/22.

1 ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МОНІТОРИНГУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

1.1 Загальна характеристика та особливості державного фінансового контролю

У теорії фінансів як правило приділено незначну увагу питанням державного фінансового контролю, оскільки основна увага зосереджена на впливі фінансової політики фірми та прийнятті рішень менеджменту на вартість останньої. Вказаний підхід став домінуючим у 50-ті роки ХХ століття після зменшення ресурсів для традиційних фірм через появу великої кількості нових компаній та відповідних описових моделей їх фінансів – теорії структури капіталу Модільяні і Міллера (1958 року) та ризиків інвестицій Марковіца (1952 року). Усі подальші теоретичні напрацювання та розвиток кількісних (математичних) моделей оцінки стану та діяльності компаній були поглибленням базових концепцій 50-х років [8].

Теорія регулювання, як інтеграція політичної поведінки та економічного аналізу, вперше опублікована Дж. Стіглером у 1971 році. Автор, зокрема, зазначав, що існує два основні підходи до розуміння процесу регулювання. Перший полягає у тому, що регулювання запроваджується насамперед для захисту і на користь приватного сектору в цілому чи окремої його частини. Інша точка зору вказує на те, що політичний процес, у результаті якого запроваджується державне регулювання, не піддається раціональному поясненню [9].

У подальшому Р. Познер вказував на те, що основним викликом соціальної теорії є пояснення моделі державного втручання у ринкові процеси, те що називається “економічне регулювання”. Існує дві теорії, що виправдовують таке втручання. Теорія публічного інтересу, представники якої стверджують, що регулювання здійснюється у відповідь на вимогу громадськості щодо виправлення неефективної чи несправедливої ринкової практики. Друга теорія

охоплює окремих представників лібералізму та марксизму, які відзначають необхідність державного регулювання як протиставлення боротьбі груп інтересів, що конкурують за максимізацію доходів [7].

Фінансова криза 2007-2009 років посилила дебати щодо доцільності фінансового регулювання, хоча вони тривали задовго до початку кризи. Традиційний підхід до цього питання полягав у тому, що три великі фінансові сектори – банківський, страховий та сектор цінних паперів, врегульовані окремо. Однак фінансовий сектор постійно розвивається та створює виклик традиційному підходу. Глобалізація призвела до інтеграції фінансового ринку, його ускладнення, появи нових фінансових інструментів у результаті фінансових інновацій та інженерії [1].

Як вказують дослідники, наразі у США система фінансового регулювання і контролю складна та фрагментована. Функції регулювання фінансових послуг розділені між приблизно десятком федеральних агенцій, сотнею державних установ та численними самоврядними організаціями [6].

У той же час, прихильники Чикагської “лібертаріанської” школи часто визначають “регулювання” спрощено, як урядове втручання, без якого ринок залишився б у своєму природньому стані. Регулюючі повноваження держави, на переконання прихильників цієї школи, є проблемою приватного сектору. Однак, без визначення і дослідження механізмів такого регулювання, лібертаріанська позиція більше схожа на релігію, ніж раціональний інструмент зважування варіантів. Регулювання не є простою дихотомією “так-ні”, існують ступені регулювання [3].

Деякі дослідники виділяють фундаментальні принципи для здійснення державного регулювання і контролю. Так, пропонується класифікувати фінансові установи за об’єктивною ознакою для макропруденційного регулювання – наявність / відсутність системного ризику. Будь-яка фінансова установа, що може мати ознаки системного ризику (не лише банки), повинна охоплюватися регулюванням. Первинну роль у визначенні ліній розлому для здійснення регулювання має відігравати структура активів і зобов’язань установ,

а вже потім – їх юридична ідентичність. За цим критерієм пропонується виділяти наступні види установ: Individually systemic, Systemic as part of a herd, Non-systemic large, Tinies [10].

Наявність ризику як критерій регулювання є досить традиційним у науковій літературі. Так, дослідники питання регулювання банківської діяльності та фінансових ринків зазначають, що традиційно переплітаючись з макроекономічною політикою, фінансова нестабільність є продовженням надмірного ризику фінансових посередників. Основною метою регулювання економічної діяльності в цілому вважається захист необізнаних споживачів від недосконалості ринку. Зокрема, метою регулювання і нагляду банківського сектору є запобігання вчинення банківськими установами надмірно ризикових операцій, що можуть загрожувати інтересам кредиторів і вкладників [5].

Інші дослідники вказують на те, що регулювання вважається бажаним там, де є “несподіваний прибуток” – коли через випадковість фірма здатна отримати прибуток, вище “норми” [4].

Однак, державне регулювання має зворотну сторону. Суб’єкти ринку стурбовані невизначеністю, що спричинена регулярним наглядом. Через різні канали регуляторні рішення можуть мати величезний вплив на прибуток і ринкову активність, а регуляторна дискреція може бути джерелом небажаної двозначності. Тому приватні компанії, шукаючи вихід з вказаної ситуації, намагаються отримати контроль над регулятором або вплив над ним за допомогою різних засобів [2].

Таким чином, державне регулювання є процесом, що поєднує елементи політичної поведінки та економічного аналізу, здійснюється у відповідь на вимогу приватного сектору з метою виправлення неефективної чи несправедливої ринкової практики та охоплює суб’єктів, що мають ознаки системного ризику для економічної системи. При цьому юридична ідентичність (тобто форма власності) на об’єкт чи суб’єкт регулювання не може бути єдиним домінуючим критерієм для здійснення регулювання.

Однак, як зазначають у науковій літературі на сьогодні стоїть питання приведення у відповідність системи державного фінансового контролю згідно зі стандартами Європейського співтовариства. При цьому має враховуватись гармонічне поєднання усіх форм контролю (внутрішнього, зовнішнього) виходячи не з принципу підпорядкування, а з позиції принципу ефективності та впровадження єдиних стандартів фінансового контролю. Саме побудова системи фінансового контролю на вказаних принципах дозволить зосередити зусилля контролюючих органів на найбільш актуальних напрямках економіки, забезпечивши цільове та ефективне використання фінансових ресурсів [47].

У науковому співтоваристві також відзначається, що державний фінансовий контроль реалізується за допомогою створеної системи органів державного фінансового контролю. Вона є елементом загальної структури контролюючих органів держави і водночас виступає найважливішою частиною фінансового механізму, за допомогою якого на державному рівні втілюється у життя фінансова політика. Різноманітність відносин, предметом яких є держава, визначає широку сферу державного фінансового контролю [38].

На переконання інших дослідників, у сучасних умовах розвитку приватних відносин у державі, які характеризуються корупційними явищами та шахрайством при використанні бюджетних коштів, існує явна потреба у існуванні дієвої системи фінансового контролю, який би забезпечив процес накопичення, розподілу та контролю за бюджетними коштами законними механізмами. Тому варто акцентувати увагу на тому, що наразі у різних органів державного фінансового контролю існує задвоєння функцій та повноважень, що не забезпечує їх ефективне функціонування у системі стримувань і противаг та вплив на підконтрольні об'єкти [39].

Окремо науковцями виділяється аудит державних фінансів у системі державного фінансового контролю. Так, зокрема, аудит у державному секторі набуває великого значення як інструмент для усунення та упередження втрат фінансових і матеріальних ресурсів унаслідок неефективних управлінських дій (рішень) або ризикових операцій фінансової діяльності та в кінцевому підсумку

сприяє поліпшенню такої діяльності [46]. Розроблення механізмів та реалізація аудиту з позиції принципу ефективності в систему державного фінансового контролю України зумовлена необхідністю ефективно контролювати та реагувати на порушення при використанні державних видатків та оцінювати їх результативність [50].

Деякими авторами аудит виділяється лише як стадія державного фінансового контролю. При розгляді фінансового контролю як цілого, що складається з частин, необхідно відзначити, що одним з етапів фінансового контролю неодмінно має бути встановлення достовірності даних бухгалтерського обліку і звітності та іншої документації об'єкта перевірки незалежно від його форми власності для визначення реального фінансового стану об'єкта перевірки, встановлення ефективності та результативності його діяльності, тобто проведення аудиту, який є складовою частиною фінансового контролю [49].

Аналіз економічної та юридичної літератури останніх років, присвячених теоретичним проблемам державного фінансового контролю, показує, що серед вітчизняних вчених і практиків немає однозначного тлумачення категорії “державний фінансовий контроль”, немає державної концепції. Відзначається певна “відомчість” інтересів, відсутність комплексного підходу до аналізу і вирішення різноманітних питань державного фінансового контролю [51].

Загальні засади державного фінансового контролю в Україні визначені Законом України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [11] та спеціальними нормативними актами у податковій, бюджетній та інших сферах.

Так, ст. 1 Закону визначено державний нагляд (контроль) через суб'єктну правоздатність, тобто функціонування уповноважених центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством, щодо виявлення порушень вимог

законодавства суб'єктами господарювання та їх запобігання; забезпечення інтересів суспільства, зокрема у частині дотримання належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища тощо.

Законом визначені загальні вимоги до проведення заходів контролю (місце проведення, порядок повідомлення, документальне забезпечення), процедурні форми такого контролю (планові, позапланові заходи), рішення за результатом контролю та наслідки таких рішень для об'єктів контролю.

Зокрема, ч. 6 ст. 7 Закону визначено результуючий документ здійснення планового або позапланового заходу органу державного нагляду (контролю). Таким документом є складений акт. Відповідна посадова особа органу державного нагляду (контролю) вказує у ньому: а) стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання чи іншим підконтрольним суб'єктом, б) у разі виявлення порушень – детальний опис виявлених порушень з посиланням на відповідну норму законодавства, що встановлює відповідну вимогу до підконтрольного суб'єкту.

На підставі акту, орган контролю має повноваження притягнути об'єкт контролю до відповідальності на підставі окремого розпорядження. Розпорядчий документ органу державного нагляду (контролю) у формі постанови щодо застосування до підконтрольного суб'єкта заходу впливу (майнового чи немайнового характеру) є обов'язковим для виконання та реагування письмовим рішенням відповідного органу державного нагляду (контролю) з вимогами усунення виявлених порушень законодавчих правил та приписів у визначені контролюючим органом строки. Підписане розпорядження вноситься керівником органу державного нагляду (контролю) (чи у випадку іншої форми організації відповідного органу – головою державного колегіального органу) або його заступником (теж членом відповідного державного колегіального органу) (ч. 9 ст. 7 Закону).

Серед спеціальних суб'єктів державного фінансового контролю можна виділити – Міністерство фінансів України, Рахункову палату, Державну

податкову службу України, Державну казначейську службу України, Державну аудиторську службу України, кожен з яких має власну нормативно-правову основу та процедурні форми функціонування.

Згідно з Положенням про Міністерство фінансів України [22], Мінфін є органом у системі центральних органів виконавчої влади, на який покладено обов'язок з забезпечення формування та реалізації державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірною контролю, бухгалтерського обліку та аудиту. На зазначений орган також покладено зобов'язання з забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Забезпечення формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності покладено також на вказаний орган. Крім того, він забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку.

Згідно з Законом України “Про Рахункову палату” [16], Рахункова палата від імені законодавчої гілки влади здійснює контроль за процесом акумулювання

коштів до Державного бюджету України, їх цільовим та ефективним використанням розпорядниками коштів. Рахункова палата звітує перед Верховною Радою України та періодично надає інформацію їй про здобутки своєї роботи.

Рахункова палата є самостійним органом на організаційному, функціональному та фінансовому рівні, який на власний розсуд організовує та планує своє функціонування. Оскільки законодавством встановлено порядок призначення на посади та звільнення з посад членів Рахункової палати; існують гарантії їх діяльності; наявний особливий порядок організаційного забезпечення діяльності вказаного органу, можна стверджувати про наявні механізми забезпечення його незалежності.

Законодавством також передбачені механізми реалізації повноважень Рахункової палати і які передбачають її функціонування у певних процедурних формах, а саме через: здійснення провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), які у свою чергу реалізується Рахунковою палатою через здійснення: а) фінансового аудиту, б) аудиту ефективності, в) експертизи, г) аналізу та інших контрольних заходів (ст. 4 Закону).

Діяльність Державної податкової служби України регулюється нормами Податкового кодексу України [14] та Положення про Державну податкову службу України [21].

Положенням передбачено, що Державна податкова служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого направляється, контролюється та координується на рівні Кабінету Міністрів України і який здійснює ці повноваження через Міністра фінансів. Зазначений орган через форми та методи своєї діяльності реалізує державну податкову політику, державну політику щодо адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Статтею 75 ПК України визначено, що контролюючі органи (органи ДПС України) здійснюють свою діяльність шляхом проведення перевірок

(камеральних, документальних (планових або позапланових; виїзних або невиїзних), фактичних.

Статтею 43 Бюджетного кодексу України [13] визначено, що до основних функцій Казначейства України відноситься: забезпечення казначейського обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого у Національному банку України. Зазначене обслуговування бюджетних коштів передбачає наступні механізми функціонування зазначеного органу: розрахунково-касове обслуговування розпорядників різних рівнів і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до положень чинного законодавства та статей відповідного бюджету; контроль за здійсненням бюджетних повноважень (у тому числі розпорядників бюджетних коштів) при зарахуванні надходжень до бюджету, реєстрації взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями; ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України; здійснення інших дій та виконання інших повноважень з бюджетними коштами.

Таким чином, за законодавством України поняття державного фінансового контролю є недостатньо врегульованим. За аналогією державний фінансовий контроль можна визначити як діяльність уповноважених центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та інших спеціально визначених суб'єктів щодо виявлення та запобігання порушенням вимог фінансового законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів держави та суспільства у фінансовій сфері. Міністерство фінансів України є основним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що за допомогою підзаконного нормативного регулювання забезпечує загальне формування та реалізацію політики у сфері державного фінансового контролю.

1.2 Загальні засади моніторингу публічних закупівель та особливості його реалізації

Моніторинг публічних закупівель як захід державного фінансового контролю врегульовано нормами Закону України “Про публічні закупівлі” [17], яким визначено, що моніторинг процедури публічної закупівлі являє собою аналіз компетентним органом у цій сфері дотримання замовником законодавства про публічні закупівлі, що реалізуються на різних стадіях процедури закупівлі: власне при проведенні процедури закупівлі, укладенні договору про закупівлю. Крім того, такі дії можуть вчинятись і протягом дії договору про закупівлю з метою запобігання порушенням законодавства у цій сфері.

Моніторинг процедури закупівлі здійснює спеціально уповноважений суб’єкт яким є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (у нашому випадку – сфері публічних закупівель), та його міжрегіональні територіальні органи. Таким органом є Державна аудиторська служба України та її територіальні органи.

Постановою Кабінету Міністрів України № 868 від 28.10.2015 року [30] постановлено утворити Державну аудиторську службу України який передбачено визначити статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого направляється, контролюється та координується Кабінетом Міністрів України. Вказані дії здійснюються КМ України через Міністра фінансів. При цьому постановою передбачено реорганізувати Державну фінансову інспекцію шляхом перетворення.

Правовий статус Держаудитслужби України визначено постановою Кабінету Міністрів України № 43 від 03.02.2016 року [29]. Як і у більшості органів влади, правовий статус Держаудитслужби України складається з блоків: завдання, повноваження, права, статус працівників органу.

Виходячи з Положення можна виокремити основні завдання Держаудитслужби:

1) Здійснення політики у сфері державного фінансового контролю на загальнодержавному рівні.

2) Надання Міністру фінансів на погодження пропозицій щодо державної політики у сфері державного фінансового контролю та механізмів її забезпечення.

3) Реалізація державного фінансового контролю. Критеріями його здійснення згідно з положеннями чинного законодавства є: оцінка ефективного, законного, цільового, результативного акумулювання, використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, забезпечення економії бюджетних коштів.

Держаудитслужба наділена наступними повноваженнями, що кореспондуються з зазначеними вище завданнями:

1) Проводить державний фінансовий аудит; перевірку закупівель; інспектування (ревізії); моніторинг закупівель. Зазначені форми направлені на реалізацію державного фінансового контролю.

2) На зазначений орган покладено контрольні функції щодо: цільового, ефективного використання, збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів. Зазначені функції направлені на досягнення економії бюджетних коштів, контролю і досягнення результативності у діяльності розпорядників бюджетних коштів; цільового використанням і своєчасного поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії; достовірне визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); ведення бухгалтерського обліку, а також складання фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового

методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності тощо.

3) Забезпечення економії державних коштів, стану фінансової і господарської діяльності підконтрольних суб'єктів, ефективності і результативності у діяльності підконтрольних установ шляхом проведення оцінки управління бюджетними коштами.

4) Забезпечення достовірності фінансової звітності підконтрольних установ шляхом проведення оцінки їх діяльності.

5) Забезпечення законного та ефективного використання державних і комунальних коштів (майна), інших активів державної форми власності, правильності ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності суб'єктами господарювання, що відносяться державного сектору економіки, визначеними на законодавчому рівні в установленому порядку.

Держаудитслужба для виконання покладених на неї завдань має право:

1) Аналізувати грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення процедур закупівель, дані на електронних носіях, проводити перевірку фактичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо) шляхом перевірок в ході державного фінансового контролю.

2) Мають право безпечеліційного доступу на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать підприємствам, установам та організаціям, що контролюються та проводяться у ході державного фінансового контролю.

3) Проводити інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів і розрахунків або вимагати вчинення цих дій від керівників підконтрольних установ.

4) Отримувати письмові пояснення з питань, які виникають під час здійснення державного фінансового контролю тощо від службових і матеріально відповідальних осіб підконтрольних об'єктів.

Державний фінансовий контроль забезпечується Держаудитслужбою шляхом вчинення дій у межах: державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі. Під час інспектування (проводиться у формі ревізії) та аудиту, Держаудитслужба здійснює контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у підконтрольних установах та за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі [41, С. 16].

Під час проведення перевірки чи участі у закупівлях пріоритетним є неухильне дотримання норм чинного законодавства. Будь-які відхилення, неточності чи прорахунки, допущені замовниками та учасниками, розцінюються як порушення, за які кожен повинен нести відповідальність. Мабуть єдиним, хто дозволяє собі мислити більш креативно в питаннях закупівель, є суд [36, С. 54].

У літературі виділяють наступний покроковий алгоритм проведення моніторингу (табл. 1.1), який включає як обов'язкові етапи, так і факультативні [43, С. 5].

Таблиця 1.1 – Етапи проведення моніторингу

Обов'язкові	Факультативні
Прийняття рішення про початок моніторингу процедури закупівлі та повідомлення про прийняття такого рішення в електронній системі закупівель	Зупинення моніторингу та супинення виконання зобов'язань до виконання вимог з нівелювання порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель
Проведення моніторингу	Роз'яснення змісту висновку та зобов'язань замовника, визначених у висновку

Продовження таблиці 1.1

Обов'язкові	Факультативні
Прийняття та оприлюднення висновку за результатом моніторингу	Оскарження висновку до суду
	Усунення порушень законодавства у сфері публічних закупівель
	Притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб за вчинення порушень законодавства про публічні закупівлі

Початок моніторингу процедури закупівлі вважається законним на підставі рішення, яке приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник (або уповноважена керівником особа). Для прийняття такого рішення має бути у наявності одна з таких підстав.

1. Дані автоматичних індикаторів ризиків. Методика визначення автоматичних індикаторів ризику, їх перелік та порядок застосування затверджено окремим наказом Міністерства фінансів України [20]. Визначення індикаторів здійснюється ризик-системою через програмне забезпечення автоматично, яке використовує певні алгоритми розрахунку за заздалегідь існуючими параметрами. Під час затвердження переліку індикаторів кожному індикатору присвоюється умовна вага, що перебуває в діапазоні від 0,1 до 0,5, яка розраховується у разі виявлення та наявності ознак порушень законодавства у сфері публічних закупівель, що можуть бути виявлені за через спрацювання індикаторів та за результатами їх аналізу, за які встановлено адміністративну відповідальність. Так, наприклад, у таблиці індикаторів з питомою вагою 0,5 зазначено наступний індикатор: “Замовник застосовує переговорну процедуру закупівлі, але в електронній системі закупівель не виявлено двох процедур відкритих торгів щодо придбання такого самого предмета закупівлі, у тому числі

частково (за лотом), які були відмінені через відсутність достатньої кількості тендерних пропозицій”. Держаудитслужба отримує інформацію у разі спрацювання ризик-індикатора через персональний кабінет, що є частиною електронної системи закупівель, яка забезпечує реєстрацію працівників Держаудитслужби, автоматичне розміщення, отримання і передання інформації та документів під час проведення моніторингу процедур закупівель, користування сервісами з автоматичним обміном інформацією тощо. Ризик система – це свого роду обчислювальний комплекс у складі електронної системи закупівель, яка кожного дня вчиняє автоматичний розрахунок індикаторів за процедурами закупівель, формує чергу та відображає її в персональному кабінеті [42].

2. Виявлення ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель на підставі інформації, отриманої від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування.

3. Виявлення ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель на підставі повідомлень в засобах масової інформації, що містять відповідні відомості.

4. Опрацювання інформації, оприлюдненої в електронній системі закупівель, на підставі якої органом державного фінансового контролю виявлені ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель.

5. Наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель на підставі інформації, отриманої від громадських об’єднань.

Початок моніторингу процедури закупівлі здійснюється на підставі повідомлення про прийняття відповідного рішення, яке орган державного фінансового контролю оприлюднює в електронній системі закупівель протягом двох робочих днів з дня прийняття такого рішення. У випадку оприлюднення повідомлення про початок моніторингу процедури закупівлі, проведення спірної процедури закупівель, визначеної Законом, не зупиняється.

Законодавством також визначено строк здійснення моніторингу процедури закупівлі. Він не може перевищувати 15 робочих днів з наступного робочого дня від дати оприлюднення повідомлення про початок моніторингу процедури закупівлі в електронній системі закупівель.

У межах строку проведення моніторингу процедури закупівлі, посадова особа органу державного фінансового контролю, що здійснює проведення моніторингу процедури закупівель, має наступні права. Зокрема, запитувати у замовника пояснення (інформацію, документи) щодо прийнятих рішень та/або вчинених дій чи бездіяльності, які є предметом дослідження в рамках моніторингу процедури закупівлі, через електронну систему закупівель. Усі такі запити про надання пояснень автоматично оприлюднюються електронною системою закупівель. Замовник протягом трьох робочих днів з дня оприлюднення запиту про надання пояснень щодо прийнятих рішень та/або вчинених дій чи бездіяльності, які є предметом дослідження в рамках моніторингу процедури закупівлі, повинен надати відповідні пояснення (інформацію, документи) через електронну систему закупівель.

У межах строку проведення моніторингу процедури закупівлі Замовник має право за власної ініціативи та за бажанням надавати пояснення з приводу прийнятих рішень та/або вчинених дій чи бездіяльності, які є предметом аналізу та проведення в рамках моніторингу процедури закупівлі.

Висновок про результати моніторингу процедури закупівлі, що затверджується керівником органу державного фінансового контролю або його заступником, складається за результатами моніторингу процедури закупівлі. Такий висновок підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель протягом трьох робочих днів з дня його затвердження.

У висновку зазначається інформація про відсутність порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель у випадку якщо за результатами моніторингу процедури закупівлі не виявлено порушень законодавства у сфері публічних закупівель.

Замовник має право протягом трьох робочих днів з дня оприлюднення висновку одноразово звернутися до органу державного фінансового контролю за роз'ясненням змісту висновку та його зобов'язань, визначених у висновку.

З дня оприлюднення органом державного фінансового контролю висновку замовник оприлюднює через електронну систему закупівель інформацію та/або документи, що свідчать про усунення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, викладених у висновку, або аргументовані заперечення до висновку, або інформацію про причини неможливості усунення виявлених порушень (5 робочих днів).

У разі непогодження замовником інформації, викладеної у висновку, він має право звернутися до суду протягом 10 робочих днів з дня його оприлюднення з вимогою про визнання незаконним та скасування спірного висновку, про що зазначається в електронній системі закупівель протягом наступного робочого дня з дня подання позовної заяви до суду.

Як зазначають у фаховій літературі, попри той факт, що перевірка закупівель, ревізія чи аудит не зупиняють проведення процедури закупівлі, укладання відповідних договорів, Держаудитслужба має право ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування; порушувати перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства; у судовому порядку стягувати в дохід держави кошти, отримані підконтрольними установами за незаконними договорами, без установлених законом підстав та з порушенням законодавства [40, С. 38].

У висновках за результатом моніторингу публічних закупівель, органами Держаудитслужби часто повторюються способи усунення порушень у спірних ситуаціях, що вже давно визнані судами як недопустимі і вирішені користь позивачів.

Так, Вархомій І. зазначає, що замовників дратує, коли в черговий раз їм надходить висновок про результати моніторингу процедури закупівлі, який містить зобов'язання щодо усунення порушення (порушень), по яких вже є стала

судова практика. При чому, вона далеко не на користь контролюючого органу. Однак, це пояснюється тим, що Держаудитслужба у своїй діяльності дотримується норм законодавства. Тому, незалежно від результату розгляду справи судом, зобов'язана у випадку виявлення будь-яких порушень реагувати на них у встановленому порядку. У іншому випадку посадова особа контролюючого органу нестиме юридичну відповідальність. При цьому суди зазначають, що спосіб усунення порушень, визначений контролюючим органом, обов'язково повинен бути обґрунтованим та пропорційним до вчиненого замовником порушення законодавства. Коли висновок про результати моніторингу процедури закупівлі містить зобов'язання щодо усунення порушення (порушень) законодавства шляхом розірвання договору, суди одноголосно стверджують, що такий спосіб є надмірним заходом, крім того Держаудитслужба не має повноважень встановлювати такі вимоги [37, С. 49-50].

Мною також проаналізовано практику судового розгляду справ про визнання незаконними та скасування висновків Держаудитслужби за останні чотири роки у десяти областях України (табл. 1.2, рис. 1.1).

Таблиця 1.2 – Судові справи щодо оскарження висновків Держаудитслужби

Область	2019			2020			2021			2022		
	задоволено	відхилено	всього	задоволено	відхилено	всього	задоволено	відхилено	всього	задоволено	відхилено	всього
Сумська	2	2	4	2	2	4	36	5	41	13	4	17
Вінницька	4	2	6	4	2	6	24	2	26	21	1	22
Житомирська	3	1	4	11	4	15	18	3	21	15	3	18
Закарпатська	0	1	1	8	3	11	16	10	26	17	6	23
Волинська	0	1	1	5	0	5	17	6	23	15	5	20
Кіровоградська	0	0	0	3	2	5	13	4	17	15	4	19
Полтавська	3	3	6	6	5	11	31	5	36	13	17	30
Рівненська	3	1	4	1	0	1	14	5	19	24	4	28
Тернопільська	0	0	0	12	0	12	22	3	25	20	2	22
Чернігівська	4	0	4	0	2	2	11	5	16	8	4	12
Разом	19	11	30	52	20	72	202	48	250	161	50	211



Рисунок 1.1 – Тенденція справ щодо оскарження висновків Держаудитслужби.

У результаті проведеного аналізу зроблено наступні висновки:

1. Динаміка розгляду спорів показує постійне збільшення кількості справ вказаної категорії: у 2019 році таких справ було загалом у досліджуваних областях 30, при цьому розподіл за областями є рівномірним; у 2020 році – 72 справи, у 2021 році – 250 справ, а за десять місяців 2022 року – 211 справ. Зазначене вказує поглиблення пошуку порушень замовників, допущених у процесі закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти Держаудитслужбою.

2. Співвідношення задоволених позовів замовників у розглядуваних категорія справ у середньому вдвічі (у 2019 році) і втричі (2020-2022 роки) перевищує кількість судових відмов. Зазначене вказує на те, що зазвичай висновки Держаудитслужби є передчасними та такими, що прийняті у порушення вимог Закону України “Про публічні закупівлі” та локальних нормативних актів.

Враховуючи зазначене, моніторинг процедури публічних закупівель є заходом державного фінансового контролю, який має власну стадійність (рішення про початок, власне моніторинг, прийняття та оприлюднення висновку,

оскарження) та за результатом якого суб'єкт господарювання отримує обов'язкові до виконання вказівки, а посадові особи якого можуть притягатися до відповідальності.

Одним з основних завдань Державної аудиторської служби України, як суб'єкту здійснення моніторингу публічних закупівель, є здійснення державного фінансового контролю, метою якого є оцінка ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження фінансових ресурсів. Для реалізації вказаного завдання законодавством визначені процедурні форми проведення державного фінансового контролю та передбачено коло прав при їх здійсненні.

Незважаючи на чітке окреслення повноважень Держаудитслужби, останньою не враховується масив судової практики, ухваленої на користь замовників, при проведенні моніторингу публічних закупівель.

2 ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ МОНІТОРИНГУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

2.1 Особливості моніторингу публічних закупівель в умовах правового режиму воєнного стану

Частиною 3 ст. 3 Закону України “Про публічні закупівлі” встановлено правила застосування процедур публічних закупівель та визначено граничну суму їх застосування (для товарів, робіт і послуг, вартістю до 50 тисяч гривень, замовник повинен дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель та може використовувати електронну систему закупівель, у тому числі електронні каталоги для закупівлі товарів). У разі проведення процедур публічних закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов’язково має опублікувати в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

Таким чином, за загальним правилом усі предмети закупівлі за державні кошти могли закуповуватись без застосування процедур, передбачених Законом, але з обов’язковим звітуванням про укладання таких договорів.

28 лютого 2022 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 169 “Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану” [25]. Нею, зокрема, визначено виключення, коли вартість предмета закупівлі перевищує 50 тисяч гривень, однак не є обов’язковим дотримання процедури торгів, передбаченої Законом. До таких виключень віднесені, зокрема, якщо:

1. Інформація належить до інформації з обмеженим доступом або її розголошення під час дії правового режиму воєнного стану може нести загрозу національній безпеці та/або громадській безпеці і порядку і без оприлюднення цієї інформації неможливо провести спрощену процедуру закупівлі.

2. Місце перебування Замовника – район ведення воєнних (бойових) дій на момент прийняття рішення про здійснення закупівлі або її здійснення.

3. Підтверджена документами відсутність технічної можливості використання Замовником електронної системи закупівель.

4. Є невідкладна потреба у проведенні процедури закупівлі у зв'язку із існуванням обставин поза межею волі Замовника, що роблять неможливим дотримання замовником строків для проведення спрощеної публічної закупівлі або використання електронного каталогу.

5. Існує лише конкретно визначений суб'єкт господарювання для виконання робіт, передачі товарів чи надання послуг, наприклад, укладення договору про закупівлю з постачальником “останньої надії” або з постачальником універсальної послуги на постачання електричної енергії або природного газу.

6. Публічна закупівля здійснюється виключно для забезпечення функціонування об'єктів критичної інфраструктури.

7. Публічні закупівлі товарів, робіт і послуг здійснюються для: проведення заходів із мобілізації та цивільного захисту; будівництва, реконструкції, капітального ремонту та облаштування місць проживання внутрішньо переміщених та евакуйованих осіб; будівництва, реконструкції, капітального ремонту та облаштування захисних споруд цивільного захисту, у тому числі подвійного призначення, найпростіших споруд, укриттів; підготовки до проведення опалювального сезону.

Окремою постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану” [26] врегульовано питання закупівлі окремих товарів, робіт і послуг Акціонерним товариством “Українська залізниця”.

Однак, збільшивши варіативність поведінки замовників в умовах правового режиму воєнного стану, одночасно збільшилась сфера можливого моніторингу ДАС України та підтвердження кожної з названих обставин додатковими доказами.

Так, Держаудитслужба у листі № 001200-16/2898-2022 від 22.04.2022 року [19] вказала, що після введення воєнного стану Держаудитслужба здійснює заходи державного фінансового контролю, у тому числі щодо дотримання норм права у сфері закупівель, за умови фактичного існування та роботи об'єктів контролю, сервісів та інформаційних платформ (майданчиків), за умови можливості збереження життя та здоров'я працівників підконтрольних суб'єктів.

Здійснення заходів державного фінансового контролю проводиться органами державного фінансового контролю з урахуванням умов та особливих обставин функціонування підконтрольних суб'єктів в умовах воєнного стану.

Крім того, кардинальне зміщення акцентів у проведенні процедур закупівель та нове термінологічне навантаження у цій сфері створило нові можливості пошуку порушень контролюючим органом у процесі моніторингу закупівель.

Так, наприклад, одним з перших питань, що виникли – це визначення категорії об'єктів критичної інфраструктури у розумінні постанови КМУ № 169.

В Україні діє Закон України “Про критичну інфраструктуру” [18], що визначає загальні засади визначення вказаної категорії. Зокрема, об'єкти критичної інфраструктури визначаються як об'єкти матеріального світу, що відносяться до певної інфраструктури, її систем (елементів, частин чи їх сукупності) і які є критично значущими для національної безпеки, економіки та оборони. Порушення функціонування об'єктів інфраструктури може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам як важлива ознака визначення таких об'єктів.

На виконання вказаного Закону, прийнято ряд підзаконних нормативних актів, зокрема:

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури” від 09.10.2020 року [27].

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури” від 19.06.2019 року [28].

Дуже швидко стало зрозуміло про те, що реалізувати вказані норми неможливо через те, що ст. 11 Закону визначено, що для погодження та визначення критично необхідного рівня дій суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури має бути створено Реєстр об'єктів критичної інфраструктури. Реєстр створюється та його функціонування забезпечується уповноваженим органом у сфері захисту критичної інфраструктури України на підставі планів та проектів суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури.

Після включення елемента критичної інфраструктури до Реєстру галузеві органи у сфері забезпечення критичної інфраструктури інформують про це оператора елемента критичної інфраструктури для здійснення паспортизації, обліку, контролю та забезпечення захисту об'єкта критичної інфраструктури відповідно до вимог законодавства.

Проблема виявилась у тому, що такі Реєстри не сформовані на момент прийняття постанови КМУ № 169 і їх формування потребує значного часу (до сьогоднішнього дня навіть при сформованих пропозиціях балансоутримувачів таких об'єктів щодо включення конкретних об'єктів до зазначеного Реєстру – такі дії остаточно не завершені).

Іншою проблемою у цьому випадку є те, що частина інформації щодо критичної інфраструктури у зв'язку з правовим режимом воєнного стану стала закритою і виявилось неможливим отримати інформацію щодо віднесення того чи іншого об'єкта до Реєстру об'єктів критичної інфраструктури [45]. А це в свою чергу унеможливило адекватний моніторинг закупівель за означеною підставою.

Актуальним (незважаючи на наявність роз'яснень з цього приводу) залишалось також питання співвідношення положень Закону України “Про публічні закупівлі” та постанови КМУ № 169. Виходячи з загальної терії права, Закон має вищу юридичну силу у порівнянні з підзаконним нормативним актом і має застосовуватись першочергово. Однак, виходячи з нагальної проблеми швидкого та безперервного проведення закупівель без громіздкої процедури,

передбаченої Законом, було знайдено загальний неофіційний консенсус у позиції, що виглядає приблизно наступним чином.

На рівні Закону не врегульовано питання щодо вчинення публічних закупівель на період дії юридичного режиму війни, зокрема, з використанням постанови № 169, як, наприклад, у свій час було врегульовано щодо закупівель товарів, робіт і послуг для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій КОВІД-19 (зміни були внесені в прикінцеві та перехідні положення Закону) [48]. Тому ці два нормативні акти можуть співіснувати безперешкодно та не вступаючи у правову суперечність.

Крім того, залишаються нагальними питання про можливість розірвання договорів, укладених згідно з постановою № 169 у зв'язку з форс-мажорними обставинами [35] та щодо права уповноважених осіб вчиняти дії під час простою у зв'язку з воєнними діями [34].

У подальшому постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року № 1178 “Особливості 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” [31] визначено ґрунтовні зміни у проведенні процедур закупівель у період дії воєнного стану. Зокрема, замовникам заборонено проводити публічні закупівлі предметів закупівлі (товарів, робіт і послуг), у юридичних осіб – резидентів Російської Федерації/Республіки Білорусь, що мають частку держави у своєму складі, юридичних осіб, створених та/або зареєстрованих відповідно до вимог і норм законодавства Російської Федерації/Республіки Білорусь, та юридичних осіб, кінцевими бенефіціарними власниками (власниками) яких є резиденти Російської Федерації/Республіки Білорусь, та/або у фізичних осіб (фізичних осіб – підприємців) – резидентів Російської Федерації/Республіки Білорусь, а також публічні закупівлі у інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що здійснюють продаж товарів, робіт і послуг і мають кінцеве походження (хоча б

часткове) з Російської Федерації/Республіки Білорусь, за винятком товарів, робіт і послуг, необхідних для ремонту та обслуговування товарів, придбаних відповідно до законодавства, що регулювало їх купівлю-продаж до набрання чинності цими змінами.

Пунктом 10 вказаної Постанови передбачено, що будь-які ініціатори публічної закупівлі, у тому числі закупівельні організації різних рівнів, проводять закупівлю товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість є більшою за сто тис. грн., послуг поточного ремонту, вартість яких є більшою за двісті тис. грн., робіт, вартість яких є більшою за півтора млн. грн., шляхом публічних закупівель у формі відкритих торгів у порядку, що передбачені цими змінами, та/або шляхом використання електронного каталогу для проведення публічної закупівлі відповідно до встановленого порядку постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 року № 822 “Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу” [32], з урахуванням положень, визначених особливостями.

Для проведення публічних закупівель товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких менше за сто тис. гривень, послуг з поточного ремонту, вартість яких менша за двісті тис. гривень, робіт, вартість яких менша за півтора млн. гривень, замовники можуть використовувати електронну систему закупівель на умовах, визначених адміністратором електронної системи закупівель, у тому числі електронний каталог для закупівлі товарів. У разі проведення таких публічних закупівель без використання електронної системи закупівель замовник має зобов'язання дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, визначених законодавством. Він, зокрема, включає інформацію про публічну закупівлю до річного плану та публікує відповідно до норм законодавства в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи публічних закупівель.

Пунктом 13 Особливостей визначено випадки, коли проведення процедур закупівель товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких

перевищує сто тис. гривень, послуг з поточного ремонту, вартість перевищує двісті тис. гривень, робіт, вартість яких перевищує півтора млн гривень, проводиться без застосування процедури відкритих торгів. Це, зокрема, коли:

1. Інформація належить до інформації з обмеженим доступом або її розголошення під час дії правового режиму воєнного стану може нести загрозу національній безпеці та/або громадській безпеці і порядку і без оприлюднення цієї інформації неможливо провести спрощену процедуру закупівлі.

2. Місце перебування Замовника – район ведення воєнних (бойових) дій на момент прийняття рішення про здійснення закупівлі або її здійснення.

3. Підтверджена документами відсутність технічної можливості використання Замовником електронної системи закупівель тощо.

Резюмуючи зазначене, можна вказати на те, що правовий режим воєнного стану збільшив варіативність підстав для проведення закупівель за державні кошти. Однак, розширення термінологічної бази та сфери застосування законодавства про публічні закупівлі збільшило невизначеність окремих категорій та ситуацій, що знаходить своє відображення у збільшенні винайдених порушень при моніторингах публічних закупівель Державною аудиторською службою України.

2.2 Моніторинг публічних закупівель як підстава адміністративної відповідальності

Адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення у сфері публічних закупівель передбачена ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [12]. Зокрема, відповідальність передбачена за порушення порядку визначення предмета закупівлі; несвоєчасне надання або ненадання замовником роз'яснень щодо змісту тендерної документації; тендерна документація складена не у відповідності із вимогами закону; розмір

забезпечення тендерної пропозиції, встановлений у тендерній документації, перевищує межі, визначені законом; неоприлюднення або порушення строків оприлюднення інформації про закупівлі; неоприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі, що здійснюються відповідно до положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)"; ненадання інформації, документів у випадках, передбачених законом; порушення строків розгляду тендерної пропозиції. Санкція статті передбачає штраф від 17 тисяч гривень.

Частиною 3 ст. 38 КУпАП передбачено, що адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 3-6 статті 164-14 цього Кодексу, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення, тобто передбачені більші строки притягнення посадових осіб до відповідальності у порівнянні з іншими нормами кодексу.

Статтею 234-1 КУпАП передбачено, що протоколи у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.164-14 КУпАП, мають право складати органи державного фінансового контролю, а притягати до відповідальності – суди (ст. 221 КУпАП).

Порядок реалізації цього права передбачено Порядком оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення [23].

Проблемним питанням у цьому випадку є наступне – чи можуть результати моніторингу, що набрали законної сили (тобто не були оскаржені у встановлений законодавством строк) бути підставою для притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності за ст. 164-14 КУпАП.

Проблема поглиблюється тим, що під час оскарження висновків за результатом моніторингу публічних закупівель, територіальні органи Держаудитслужби завжди вказують на те, що результати моніторингу є рекомендаційними документами.

Однак, з вказаним трактуванням неможливо погодитись, виходячи з наступного.

Частиною 7 ст. 8 Закону України “Про публічні закупівлі” передбачено, що у висновку за результатом проведення моніторингу публічної закупівлі мають відображатися: опис порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, встановленого за результатами відповідної процедури моніторингу Держаудитслужбою та зобов’язання щодо усунення порушення (порушень) норм права у цій області.

Таким чином, неоскаржений висновок прямо встановлює наявність порушень при проведенні процедури закупівлі та встановлює обов’язок його (їх) усунення.

Крім того, ч.1 ст. 8 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, передбачено, що орган державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, під час здійснення державного нагляду (контролю) має право у тому числі: вимагати від суб’єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства; надавати (надсилати) суб’єктам господарювання обов’язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків; застосовувати санкції до суб’єктів господарювання, їх посадових осіб та вживати інших заходів у межах та порядку, визначених законом.

Таким чином, висновок за результатом моніторингу публічної закупівлі, що не оскаржений у встановлений законодавством строк та порядку і набрав законної сили, є прямим доказом наявних порушень законодавства про публічні закупівлі у діяльності уповноважених осіб суб’єкта господарювання та підставою для адміністративної відповідальності останніх.

Мною проаналізовано судову практику притягнення членів тендерних комітетів та уповноважених осіб при здійсненні закупівель до адміністративної відповідальності за останні чотири роки, визначено зв’язок між ними та справами про скасування висновків Держаудитслужби, у результаті чого встановлено наступне (табл. 2.1, рис. 2.1, 2.2).

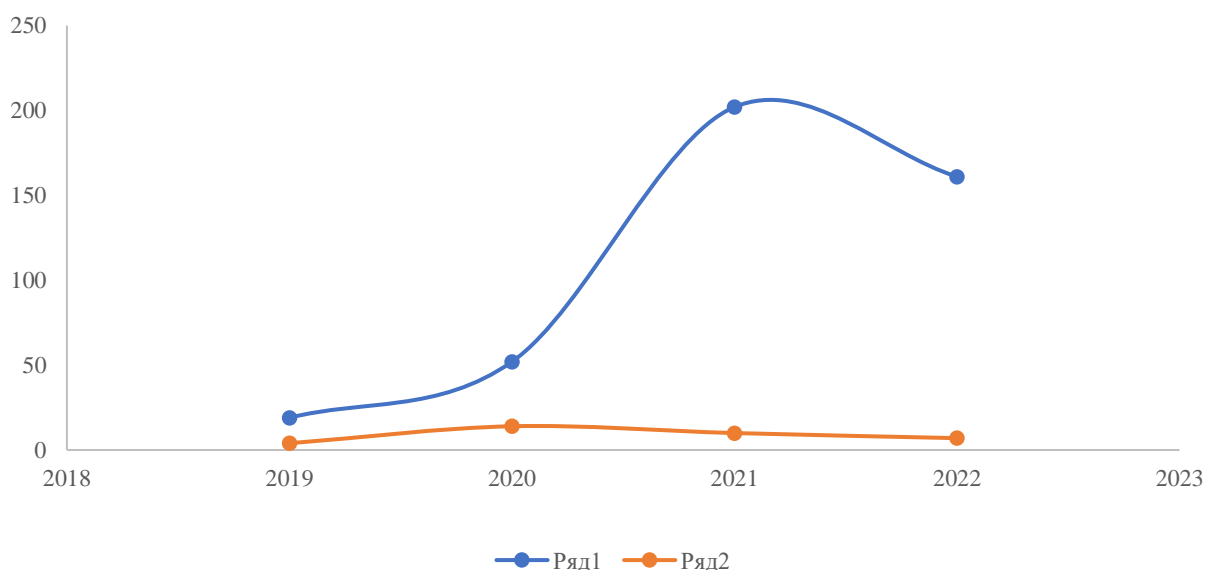
Таблиця 2.1 – Кількість судових справ про притягнення членів тендерних комітетів до відповідальності

Область	2019			2020			2021			2022		
	задоволено	відхилено	всього	задоволено	відхилено	всього	задоволено	відхилено	всього	задоволено	відхилено	всього
Сумська	2	3	5	0	0	0	4	14	18	2	1	3
Вінницька	0	4	4	0	7	7	1	9	10	1	0	1
Житомирська	2	0	2	8	2	10	0	2	2	2	1	3
Закарпатська	0	0	0	0	2	2	0	4	4	0	2	2
Волинська	0	1	1	0	0	0	3	0	3	0	0	0
Кіровоградська	0	0	0	2	0	2	1	5	6	0	3	3
Полтавська	0	2	2	1	2	3	1	3	4	0	1	1
Рівненська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Тернопільська	0	2	2	0	1	1	0	1	1	2	3	5
Чернігівська	0	0	0	3	6	9	0	5	5	0	0	0
Разом	4	12	16	14	20	34	10	43	53	7	11	18



Рисунок 2.1 – Тенденція розгляду справ про притягнення членів тендерних комітетів до відповідальності.

Відповідальність як наслідок оскарження



Графік 2.2 – Співвідношення судових справ про оскарження висновків Держаудитслужби та про притягнення членів тендерних комітетів до відповідальності

1. Починаючи з 2019 року існує тенденція постійного збільшення кількості розглядуваних судами справ про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель.

2. Кількість справ, за результатом яких було встановлено вину осіб у порушенні правил проведення публічних закупівель протягом досліджуваного періоду залишалась майже незмінною (у 2019 році – 4, у 2020 році – 14, у 2021 році – 10, у 2022 році – 7).

3. Враховуючи постійне збільшення справ про скасування висновків Держаудитслужби за досліджуваний період і збільшення кількості рішень, прийнятих на користь працівників замовників, і враховуючи майже незмінну кількість негативних рішень судів про притягнення винних до адміністративної відповідальності, можна вказати на збільшення безпідставно прийнятих висновків Держаудитслужбою, за результатом судового перегляду яких винних осіб так і не було встановлено.

Ще одним питанням практичної площини, що доцільно розглянути у цьому підрозділі роботи є питання, чи може бути порушення, що виявлене іншим правоохоронним чи контролюючим органом у процесі власної діяльності, підставою для проведення моніторингу публічної закупівлі підрозділами Держаудитслужби. Для прикладу та враховуючи об'єм роботи, доцільно навести наступну ситуацію.

Частиною 2 ст. 8 Закону передбачено, що початок моніторингу процедури закупівлі є законним на підставі розпорядження про його початок, яке приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник (або уповноважена керівником особа) за наявності однієї або декількох із таких підстав, зокрема, інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у досліджуваній сфері.

У свою чергу, ч.3 ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” [15] передбачено, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення її інтересів, якщо захист інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган влади, місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Таким чином, при розслідуванні прокуратурою складів злочинів (наприклад, корисливих), що передбачають встановлення або підтвердження відсутності порушень суб'єктів господарювання у сфері державних закупівель, до Держаудитслужби має надійти повідомлення про таке порушення для призначення моніторингу закупівлі та перевірку її вимогам Закону.

У випадку ігнорування такого повідомлення підрозділами Держаудитслужби, органи прокуратури мають можливість самостійно здійснювати захист інтересів держави у суді. На цьому наголошувала також Велика Палата Верховного Суду у справі № 912/2385/18, яка у постанові від 26.05.2020 року зазначила наступне: “... прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує: 1) в чому

полягає порушення інтересів держави, 2) необхідність їх захисту, 3) визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає 4) орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах” [24].

Виходячи з цього, у науково-практичній літературі автори зазначають, що прокурору достатньо дотриматися порядку, передбаченого ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” і якщо компетентний орган протягом розумного строку після отримання повідомлення самостійно не звернувся до суду з позовом в інтересах держави, то це є достатнім аргументом для підтвердження його бездіяльності. При цьому, прокуратура фактично може ініціювати моніторинг закупівлі, вказавши, що дізналася про порушення з відкритих джерел інформації. І навіть якщо органи ДАСУ будуть зазначати про відсутність правопорушення, прокуратура може звернутись до суду з вимогою про визнання договору про закупівлю недійсним, застосування наслідків недійсного договору або його розірвання, для чого достатньо факту незвернення до суду органів ДАСУ протягом розумного строку [44].








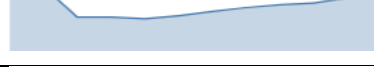


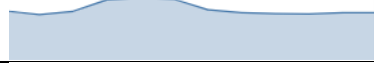




Таким чином, органи Держаудитслужби зобов’язані відповідно до законодавства України реагувати на звернення інших контролюючих чи правоохоронних органів за повідомленнями про можливі порушення вимог законодавства про публічні закупівлі та проводити моніторинги відповідних процедур. У випадку непроведення зазначених моніторингів, правоохоронні органи мають повноваження самостійно захищати інтереси держави у суді з відповідними наслідками для посадових осіб Держаудитслужби, що вчинили бездіяльність.

2.3 Аналіз стану публічних закупівель в Україні

У міжнародному Рейтингу прозорості публічних закупівель від Інституту розвитку та свободи інформації Україна посідає перше місце (97,05 балів зі 100). Рейтинг проводиться на підставі оцінки законодавства державних закупівель та прозорості процесів на кожному з етапів тендеру.

Використовуючи публічний модуль аналітики ВІ – безкоштовний аналітичний інструмент, створений командою DOZORRO, проаналізуємо стан ринку державних закупівель, проведених через систему Prozorro (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Стан державних закупівель в Україні за 2021-2022 рр.

2021 рік	2022 рік	Всього
<p>КІЛЬКІСТЬ ЛОТІВ</p> <p>5,46 млн</p> 	<p>КІЛЬКІСТЬ ЛОТІВ</p> <p>2,80 млн</p> 	<p>КІЛЬКІСТЬ ЛОТІВ</p> <p>8,26 млн</p> 
<p>ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ</p> <p>1,63 трлн</p> 	<p>ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ</p> <p>739,72 млрд</p> 	<p>ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ</p> <p>2,37 трлн</p> 
<p>КІЛЬКІСТЬ ОРГАНІЗАТОРІВ</p> <p>34,51 тис</p> 	<p>КІЛЬКІСТЬ ОРГАНІЗАТОРІВ</p> <p>30,12 тис</p> 	<p>КІЛЬКІСТЬ ОРГАНІЗАТОРІВ</p> <p>36,38 тис</p> 
<p>ПРОПОЗИЦІЙ НА ТОРГИ</p> <p>2,06</p> 	<p>ПРОПОЗИЦІЙ НА ТОРГИ</p> <p>1,88</p> 	<p>ПРОПОЗИЦІЙ НА ТОРГИ</p> <p>2,01</p> 
<p>КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ</p> <p>261,92 тис</p> 	<p>КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ</p> <p>178,88 тис</p> 	<p>КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ</p> <p>309,61 тис</p> 

Аналіз даних таблиці 2.2 доводить, що за період 2021-2022 рр. на публічних закупівлях було виставлено понад 8,2 млн. лотів з очікуваною вартістю 2,37 трлн.

грн. У тендерних заявках прийняли участь понад 36,3 тис. організаторів та понад 309 тис. учасників, що в середньому запропонували 2,01 пропозиції на торгах.

Водночас, у зв'язку з військовими діями у 2022 році спостерігалось суттєве падіння активності у сфері публічних закупівель. Так, у порівнянні з 2021 роком майже на половину скоротилася кількість лотів – з 5,46 млн. лотів до 2,80 млн. лотів. При цьому очікувана вартість державних закупівель скоротилася на 891 млрд. грн. або на 55 %, що з урахуванням інфляції в майже 30 % за підсумком року, свідчить про майже драматичне скорочення обсягів публічних закупівель. Незважаючи на значні темпи падіння закупівель за обсягами спостерігаємо відносно невелике падіння кількості організаторів (лише на 13 %) та учасників (на 32 %).

В контексті сфер застосування процедури публічних закупівель відзначимо, що до топ-10 сфер за кількістю організаторів процедури закупівель входять компанії зі сфер:

- Офісна та комп'ютерна техніка, устаткування та приладдя
- Послуги з ремонту і технічного обслуговування
- Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії
- Послуги у сфері інформаційних технологій: консультування, розробка програмного забезпечення, послуги мережі Інтернет і послуги з підтримки
- Меблі (у тому числі офісні меблі)
- Друкована та супутня продукція
- Конструкції та конструкційні матеріали
- Комунальні послуги
- Послуги у сферах поводження зі стічними водами та сміттям, послуги у сферах санітарії та охорони довкілля
- Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги

Разом вони займають майже 40 % усіх заявок на закупівлі (табл. 2.3).

Таблиця 2.3 – Структура організаторів процедури публічних закупівель за різними сферами економіки, 2022 р.

Сфера здійснення замовлення публічних закупівель	Кількість організаторів, шт.	Частка, %
Офісна та комп'ютерна техніка, устаткування та приладдя	27712	4,59%
Послуги з ремонту і технічного обслуговування	26155	4,34%
Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії	25635	4,25%
Послуги у сфері інформаційних технологій: консультування, розробка програмного забезпечення, послуги мережі Інтернет і послуги з підтримки	25234	4,18%
Меблі (у тому числі офісні меблі)	23753	3,94%
Друкована та супутня продукція	22528	3,73%
Конструкції та конструкційні матеріали	21657	3,59%
Комунальні послуги	20265	3,36%
Послуги у сферах поводження зі стічними водами та сміттям, послуги у сферах санітарії та охорони довкілля	19901	3,30%
Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги	19813	3,28%
ВСЬОГО (з урахуванням інших сфер)	603342	100,00%

У контексті аналізу лотів, що були виставлені на процедури публічних закупівель лідерами є сфери (табл. 2.4):

- Виготовлення конструкційних матеріалів з часткою 12,87 %;
- Нафтопродуктів, палива, електроенергії та інших джерел енергії – 9,09 %;
- Електротехнічного устаткування, апаратури, обладнання та освітлювального устаткування – 8,14 %.

Таблиця 2.4 – Структура лотів публічних закупівель за різними сферами економіки, 2022 р.

Сфера здійснення замовлення публічних закупівель	Кількість лотів, шт. (частка,%)
Конструкції та конструкційні матеріали; допоміжна будівельна продукція (крім електроапаратури)	36 969 (12,87%)
Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії	26 063 (9,08%)
Електротехнічне устаткування, апаратура, обладнання та матеріали; освітлювальне устаткування	23 371 (8,14%)
Продукти харчування, напої, тютюн та супутня продукція	20 553 (7,16%)

Продовження таблиці 2.4

Сфера здійснення замовлення публічних закупівель	Кількість лотів, шт. (частка,%)
Послуги з ремонту і технічного обслуговування	20 270 (7,06%)
Меблі (у тому числі офісні меблі), меблево-декоративні вироби, побутова техніка (крім освітлювального обладнання) та засоби для чищення	16 340 (5,69%)
Офісна та комп'ютерна техніка, устаткування та приладдя, крім меблів та пакетів програмного забезпечення	15 905 (5,54%)
Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни	12 234 (4,26%)
Будівельні роботи та поточний ремонт	11 311 (3,94%)
Ділові послуги: юридичні, маркетингові, консультаційні, кадрові, поліграфічні та охоронні	9 609 (3,35%)

Відзначимо, з початком війни в Україні велика кількість публічних закупівель була призупинена. З початку воєнного стану в системі Prozorro опублікували свої закупівлі понад 5020 державних замовників. Вони оголосили 8408 конкурентних процедур та 146523 неконкурентних процедур (закупівель без використання електронної системи та переговорних процедур, в тому числі спрощених). За цей час у закупівлях взяли участь 2750 постачальників, які подали 4877 пропозицій. За результатами закупівель державним замовникам вдалось заощадити 109,08 млн грн.

Станом на 01 квітня 2022 р. середній коефіцієнт конкуренції в конкурентних процедурах, оголошених з початку воєнного стану, склав 1,72. Це означає, що кожен постачальник мав дуже високі шанси на перемогу в тендерних процедурах (рис. 2.3).

До ТОП-5 державних організаторів конкурентних процедур у період воєнного стану увійшли: КПТМ «Криворіжтепломережа» – 60 закупівель. Перегляньте актуальні закупівлі організатора тут; ПАТ Прикарпаттяобленерго – 46 закупівель, АТ «Укртрансгаз» – 42 закупівлі; ПАТ «Львівський локомотиворемонтний завод» – 41 закупівля; ВП ХАЕС ДП «НАЕК «Енергоатом» – 36 закупівель.



Рисунок 2.3 – Аналітика закупівель у період воєнного часу

Областями-рекордсменами за кількістю оголошених закупівель (в тому числі прямих) стали Київська (2133), Дніпропетровська (1324) та Львівська (1168). Ці ж області стали рекордсменами за кількістю компаній, які в даний час беруть участь у тендерах: 500, 339 та 266 відповідно.

У контексті аналізу конкурентності публічних закупівель відзначимо сфери з найвищим та найнижчим рівнями пропозицій на торги (табл. 2.5).

Таблиця 2.5 – ТОП-5 категорій публічних закупівель з найвищим та найнижчим рівнями конкуренції у воєнний час

Сфери з найвищим рівнем конкуренції		Сфери з найнижчим рівнем конкуренції	
Сфера	Кількість пропозицій на торги	Сфера	Кількість пропозицій на торги
Верхній одяг	2,75	Інтернет послуги	1,24
Предмети одягу	2,5	Зернові культури, картопля, овочі, фрукти та горіхи	1,31
Вимірювальні прилади	2,5	Паливо	1,41
Страхові та пенсійні послуги	2,48	Молочні продукти	1,42
Паперові журнали, бухгалтерські книги, бланки	2,26	Послуги у сфері розслідувань та охорони	1,49

Таким чином, загалом спостерігається невисокий рівень конкурентності, що потенційно несе ризики для ефективності здійснення процедур публічних закупівель.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження питання моніторингу публічних закупівель як форми державного фінансового контролю можна резюмувати наступне.

1. Державне регулювання є процесом, що поєднує елементи політичної поведінки та економічного аналізу, здійснюється у відповідь на вимогу приватного сектору з метою виправлення неефективної чи несправедливої ринкової практики та охоплює суб'єктів, що мають ознаки системного ризику для економічної системи. При цьому юридична ідентичність (тобто форма власності) на об'єкт чи суб'єкт регулювання не може бути єдиним домінуючим критерієм для здійснення регулювання.

За законодавством України поняття державного фінансового контролю є недостатньо врегульованим. За аналогією державний фінансовий контроль можна визначити як діяльність уповноважених центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та інших спеціально визначених суб'єктів щодо виявлення та запобігання порушенням вимог фінансового законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства у фінансовій сфері. Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що за допомогою підзаконного нормативного регулювання забезпечує загальне формування та реалізацію політики у сфері державного фінансового контролю.

2. Моніторинг процедури публічних закупівель є заходом державного фінансового контролю, який має власну стадійність (рішення про початок, власне моніторинг, прийняття та оприлюднення висновку, оскарження) та за результатом якого суб'єкт господарювання отримує обов'язкові до виконання вказівки, а посадові особи якого можуть притягатися до відповідальності.

Одним з основних завдань Державної аудиторської служби України, як суб'єкту здійснення моніторингу публічних закупівель, є здійснення державного фінансового контролю, метою якого є оцінка ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження фінансових ресурсів. Для

реалізації вказаного завдання законодавством визначені процедурні форми проведення державного фінансового контролю та передбачено коло прав при їх здійсненні.

Незважаючи на чітке окреслення повноважень Держаудитслужби, останньою не враховується масив судової практики, ухваленої на користь замовників, при проведенні моніторингу публічних закупівель.

3. Правовий режим воєнного стану збільшив варіативність підстав для проведення закупівель за державні кошти. Однак, розширення термінологічної бази та сфери застосування законодавства про публічні закупівлі збільшило невизначеність окремих категорій та ситуацій, що знаходить своє відображення у збільшенні винайдених порушень при моніторингах публічних закупівель Державною аудиторською службою України.

4. Висновок за результатом моніторингу публічної закупівлі, що не оскаржений у встановлений законодавством строк та порядку і набрав законної сили, є прямим доказом наявних порушень законодавства про публічні закупівлі у діяльності уповноважених осіб суб'єкта господарювання та підставою для адміністративної відповідальності останніх.

5. Органи Держаудитслужби зобов'язані відповідно до законодавства України реагувати на звернення інших контролюючих чи правоохоронних органів за повідомленнями про можливі порушення вимог законодавства про публічні закупівлі та проводити моніторинги відповідних процедур. У випадку непроведення зазначених моніторингів, правоохоронні органи мають повноваження самостійно захищати інтереси держави у суді з відповідними наслідками для посадових осіб Держаудитслужби, що вчинили бездіяльність.

6. Загалом, за період 2021-2022 рр. на публічних закупівлях було виставлено понад 8,2 млн. лотів з очікуваною вартістю 2,37 трлн. грн. У тендерних заявках прийняли участь понад 36,3 тис. організаторів та понад 309 тис. учасників, що в середньому запропонували 2,01 пропозиції на торгах. Водночас, у зв'язку з військовими діями у 2022 році спостерігалось суттєве падіння активності та конкурентності у сфері публічних закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Botha E., Makina D. Financial Regulation and Supervision: Theory and Practice in South Africa // International Business and Economics Research Journal. Vol. 10. November 2011. – p. 27-36.
2. Carruthers B. Law, governance, and finance: introduction to the Theory and Society special issue // Theory and Society. (March 2020). No. 49. – p. 151-164.
3. Fellmeth R. A Theory of Regulation. A Platform for State Regulatory Reform // California Regulatory Law Reporter. Vol 5. No. 2 (Spring 1985). – p. 1-33.
4. Gaffikin M. Regulation as Accounting Theory // School of Accounting and Finance, University of Wollongong, Working Paper 9. – 2005. – p. 1-22.
5. Heremans D., Paccès A.M. Regulation of banking and financial markets // SSRN Electronics Journal. May 2011. – p. 558-606.
6. Komai A., Richardson G. A History of Financial Regulation in the United States from the Beginning Until Today: 1789 to 2011 // NBER Working Paper. No. 17443. (September 2011). – p. 1-39.
7. Posner R. Theories of Economic Regulation // NBER Working Paper No. 41. – May 1974. – p. 1-44.
8. Saito A., Savoia J.R., Fama R. Financial Theory Evolution // International Journal of Education and Research. Vol 1, No 4. April 2013. – p. 1-18.
9. Stigler G. The Theory of Economic Regulation // The Bell Journal of Economics and Management Science. Vol.2. No 1 (Spring 1971). – p. 3-21.
10. The Fundamental Principles of Financial Regulation // Geneva Reports on the World Economy 11/ ICMB, CEPR, June 2009. – 80 p.
11. Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 року № 877-V // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2007. - № 29. – Ст. 389.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 року – 1984 р. - № 51. – Ст. 1122.

13. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. - № 50-51. – Ст. 572.

14. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. - № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

15. Закон України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 року № VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. - №. 2-3. – Ст. 12.

16. Закон України “Про Рахункову палату” від 02.07.2015 року № 576-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. - № 36. – Ст. 360.

17. Закон України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 року № 922-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. - № 9. – Ст. 89.

18. Закон України “Про критичну інфраструктуру” від 16.11.2021 року № 1882 – IX // Офіційний вісник України від 24.12.2021 року. – 2021 р. - № 98. – Ст. 23.

19. Лист Державної аудиторської служби України “Про інформування” № 001200-16/2898-2022 від 22.04.2022 року // Радник у сфері державних закупівель. – липень 2022. - № 7 (130). – С. 46-47.

20. Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризику, їх переліку та порядку застосування” від 28.10.2020 року № 647 // Офіційний вісник України від 06.01.2021 року. – 2021 р. - №2. – Ст. 235.

21. Положення про Державну податкову службу України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 року № 227 // Офіційний вісник України від 05.04.2019 р. – 2019 р. - № 26. – Ст. 10.

22. Положення про Міністерство фінансів України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 року № 375 // Офіційний вісник України від 05.09.2014 р. – 2014. - № 69. – Ст. 70.

23. Порядок оформлення Держаудитслужбою та її міжрегіональними територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, затв. наказом Держаудитслужби України від 01.12.2016 року № 168 // Офіційний вісник України від 24.01.2017 року. – 2017 р. - № 7. – Ст. 274.

24. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 року у справі № 912/2385/18 // <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90458902>

25. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану” № 169 від 28.02.2022 року // Офіційний вісник України від 01.04.2022 р. – 2022 р. - № 25. – Ст. 93.

26. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для задоволення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану” від 02.03.2022 р. № 185 // Офіційний вісник України від 01.04.2022 р. – 2022 р. - № 25. – Ст. 162.

27. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання об’єктів критичної інфраструктури” від 09.10.2020 року № 943 // Офіційний вісник України від 27.10.2020 року. – 2020 р. - № 84. – Ст. 106.

28. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження загальних вимог до кіберзахисту об’єктів критичної інфраструктури” від 19.06.2019 року № 518 // Kb.nuos.edu.ua/repository/data/documents/Post_KMU_ta_MON/2019_KMU_Kiberzaxist.pdf

29. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України” від 03.02.2016 року № 43 // Офіційний вісник України від 19.02.2016 року. – 2016 р. - № 12. – Ст. 43.

30. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Державної аудиторської служби України” від 28.10.2015 року № 868 // Офіційний вісник України від 10.11.2015 року. – 2015 р. - № 87. – Ст. 24.

31. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року № 1178 “Особливості 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” // <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-osoblyvostei-zdiiso-skasuvann-a1178>

32. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 року № 822 “Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу” // Офіційний вісник України від 25.09.2020 року. – 2020. - № 75. – Ст. 239.

33. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 12 квітня 2021 року у справі № 580/2990/20 // <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96216515>

34. Болохова Т. Чи має право уповноважена особа оприлюднювати закупівлі під час простою у зв’язку з воєнними діями? // Радник у сфері державних закупівель . – квітень 2022. - № 4 (127). – С. 6-7.

35. Бречко М. Розірвання договору про постачання електроенергії у зв’язку з форс-мажором: чи є напад рф такою обставиною? // Радник у сфері державних закупівель . – серпень 2022. - № 8 (131). – С. 24-31.

36. Вархомій І. Огляд судових рішень, що альтернативні за позицією загальноприйнятій закупівельній практиці // Консалт Інфо. - № 2 (32). – 2021. – С. 54-62.

37. Вахромій І. Чи має право Держаудитслужба вимагати розірвати договір про закупівлю? // Консалт Інфо. - № 1 (31). – 2021. – С. 48-52.

38. Горий В.В., Кібець В.О. Адміністративно-правовий механізм здійснення державного фінансового контролю в Україні // Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 31 (70). - № 3. – 2020. – С. 102-106.

39. Іваськевич Х.І. Система органів державного фінансового контролю бюджетних установ в Україні // Економіка і суспільство. – 2017. – Вип. 11. – С. 421-425.

40. Качка О. Здійснення Державною аудиторською службою контролю у сфері закупівель (перевірка, інспектування, аудит) // Консалт Інфо. - № 8 (38). – 2021. – С. 32-38.

41. Качка О. Огляд заходів контролю Держаудитслужби // Консалт Інфо. - № 10 (40). – 2021. – С. 16-22.

42. Качка О. Особливості проведення моніторингу Державною аудиторською службою України // Консалт Інфо. - № 07 (37). – 2021. – С. 34-41.

43. Костенко О. Покроковий алгоритм дій замовника під час моніторингу // Радник у сфері державних закупівель. – лютий 2022. - № 2 (125). – С. 5-12.
44. Костенко О. Прокуратура вимагає розірвати договір про закупівлю: де межа Закону? // Радник у сфері державних закупівель. – січень 2022 р. - № 1 (124). – С. 19-25.
45. Лівіцька А. Об'єкти критичної інфраструктури: як визначити? // Радник у сфері державних закупівель. – липень 2022. - № 7 (130). – С. 32-35.
46. Лядова Ю.О. Аудит державних фінансів: оцінка стану та перспективи розвитку // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – Вип. 3 (20). – 2019. – С. 445-450.
47. Магута Р.М. Напрями удосконалення державного фінансового контролю в Україні // Економіка і держава. – 2012. - № 11. – С. 94-97.
48. Підгірський О. Дві сторони закупівельників: ті, що здійснюють закупівлі за Законом, та ті, що закуповують згідно з Постановою № 169 // Радник у сфері державних закупівель . – травень 2022. - № 5 (128). – С. 9-11.
49. Піхоцький Ю.В. Подальший розвиток державного фінансового контролю – через державний аудит // Бізнес Інформ. – 2016. - № 2. – С. 306-311.
50. Хаблюк О.А., Яцишин С.Р. Аудит ефективності в системі державного фінансового контролю, його суть та необхідність упровадження в Україні // Економіка і суспільство. – Вип. 10. – 2017. – С. 827-831.
51. Целуйко О.І. Особливості державного фінансового контролю в забезпеченні національної безпеки України // Державне управління та розвиток [Електронне видання]. - № 4. – 2018. – С. 1-6.