

Кошкіна Катерина,
аспірантка,
Волинський національний університет імені Лесі Українки,
м. Луцьк, ORCID ID 0000-0001-8624-4759,
e-mail: ekateryna.1987.az@gmail.com

<https://doi.org/10.29038/2786-4618-2022-02-56-62>

СУПЕРЕЧНОСТІ ПРОЦЕДУРИ ПРОВЕДЕННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ МОНІТОРИНГУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Анотація. В дослідженні розкрито вимоги до проведення процедур публічних закупівель на принципах системності та постійності, які закріплені в Законі України «Про публічні закупівлі». Визначено ознаки системності та публічності в загальнонауковому розумінні та згідно регламентованого чинного законодавства. Описано етапи і алгоритм проведення процесу системного та постійного моніторингу публічних закупівель. Окреслено проблему невідповідності Закону України «Про публічні закупівлі» та Закону України «Про Державний фінансовий контроль в Україні» в питанні дотримання вимог виконання принципів системності та постійності моніторингу процедур публічних закупівель на всіх етапах їх здійснення визначеною законодавством Державною аудиторською службою.

Ключові слова: публічні закупівлі, моніторинг, принцип системності, принцип постійності, державний фінансовий контроль закупівель.

Koshkina Kateryna,
postgraduate,
Volyn National University named after Lesya Ukrainka,
Lutsk

LEGAL REGULATION OF MONITORING OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES

Abstract. The study reveals the requirements for public procurement procedures on the principles of systematic and consistent, which are enshrined in the Law of Ukraine "On Public Procurement". The signs of systematization and publicity in the general scientific sense and in accordance with the regulated current legislation are determined. The stages and algorithm of the process of systematic and continuous monitoring of public procurement are described. The problem of inconsistency between the Law of Ukraine "On Public Procurement" and the Law of Ukraine "On Public Financial Control in Ukraine" in compliance with the requirements of systematic and consistent monitoring of public procurement procedures at all stages of their implementation by the State Audit Office.

Key words: public procurement, monitoring, the principle of systematization, the principle of permanence, public financial control of procurement

Постановка проблеми та її значення. На сьогодні однією із головних вимог суспільства є ефективне використання фінансового ресурсу держави. Потреба у професійному державному фінансовому контролі за проведенням публічних закупівель не зменшується, а навпаки, щодень зростає, так як в процесі практичного здійснення закупівель виявляються неабиякі прогалини законодавства у цій сфері і виникає потреба їх усунення через зміни нормативно-правової бази.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями публічних закупівель і до, і після реформування законодавства, займалися фінансисти, економісти та правознавці, так як фінансова сфера держави повинна бути під всебічною опікою комплексних досліджень та висновків компетентних фахівців. Тому в даній праці ми спиралися, в першу чергу, на чинне законодавство, а далі – на праці В. Приходька, В. Онищенко, рекомендації Державної аудиторської служби України.

Мета і завдання статті. Метою нашого дослідження виступає вивчення процесу регулювання моніторингу публічних закупівель та виявлення суперечностей, які прямо впливають на виконання публічних закупівель на всіх її етапах.

Виклад основного матеріалу та обґрунтування необхідних результатів дослідження. Моніторинг публічних закупівель було впроваджено ще у 2018 році. Щоб зрозуміти суть процесу, слід звернутися до його глибинного означення і закладених в його зміст понять. Отож, за Юридичною енциклопедією під моніторингом розуміють систему постійного спостереження за явищами і процесами, що проходять в навколишньому середовищі, суспільстві, результати якого слугують для обґрунтування управлінських рішень по забезпеченню безпеки людей та об'єктів/суб'єктів (наприклад, економіки) [1]. З цього означення можемо виділити кілька важливих моментів, які формують загальне поняття моніторингу в сфері публічних закупівель, а це, саме, - системний характер цього процесу та постійність цього процесу.

Тобто, в самій суті процесу моніторингу закладено два принципи, яким слід дотримуватися при його здійсненні: системність та постійність.

У словниково-довідковій літературі система тлумачиться як значна кількість закономірно пов'язаних один з одним елементів (предметів, явищ, поглядів тощо), що становлять певне цілісне утворення, єдність; сукупність принципів, які є основою певного вчення, методу; порядок, зумовлений планомірним розташуванням частин у встановленому зв'язку, суровій послідовності; форма, спосіб організації чого-небудь; сукупність господарських одиниць, установ, споріднених своїми завданнями та організаційно об'єднаних у єдине ціле; сукупність споруд, машин, механізмів, які служать єдиній меті; те, що стало звичним, регулярним; технічний пристрій, конструкція. Найважливішими рисами системи є цілісність і розчленованість. Сукупність якісно визначених елементів становить зміст системи, сукупність закономірних зв'язків між елементами – внутрішню форму або структуру системи. Природа складових елементів і характер структури системи найрізноманітніші. Системи можуть утворювати окремі явища, процеси, що вступають між собою у взаємодію, виконують спільну функцію тощо, а також окремі думки, наукові положення, абстрактні об'єкти, між якими встановлені певні співвідношення, відношення, відповідності, підпорядкування, послідовності тощо [2, с. 76].

Визначені ознаки поняття «система» сприймаються науковцями як методологічні, що дозволяють при вивченні реальних цілісних об'єктів та процесів отримати доступ до їх суттєвих характеристик і зв'язків, які забезпечують функціонування і розвиток конкретних систем. Проте, методологією є не сама дефініція з її ознаками, а системний підхід, тобто «концептуальний процес декомпозиції цілісності на її головні складові і визначення їх ролі, функцій, регулятивних причинно-наслідкових зв'язків між ними, що забезпечують стабільне існування головної системи, а також адекватна практична діяльність по досягненню мети, тобто розвитку системи» [3, с. 2].

Суть поняття постійності [моніторингу] визначається Академічним тлумачним словником української мови як процес, «який не припиняється, не переривається, триває весь час; безперервний» [4].

Головна мета моніторингу в загальному його розумінні – «знімати показники стану об'єкта спостереження і виявляти розбіжності з плановими (або виявляти тенденції розвитку й передбачати майбутні стани). Адже виявлення таких розбіжностей важливе для своєчасного подолання або зменшення виявлених небажаних тенденцій у розвитку процесів» [5].

Згідно з пп.14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі», «моніторинг процедури закупівлі – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель» [6].

Тобто бачимо, що в самій дефініції законодавчого поняття моніторингу публічних закупівель упущено саму суть цього поняття (системність та постійність), які б значно розкрити потенціал моніторингу при виникненні суперечливих явищ і процесів. На нашу думку, означення п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» мало б звучати так: «моніторинг процедури закупівлі – це систематичний та постійний аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом

його дії з метою своєчасного подолання або зменшення виявлених порушень законодавства у сфері публічних закупівель».

Аудитори на Прозоро можуть стежити за закупівлями замовників. Для цього є певний порядок здійснення моніторингу. Порядок моніторингу державних закупівель регулюється двома нормативними актами, а саме – ст. 8 Закону «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922 [6] та Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939 [7].

При цьому, на сьогодні у згаданому Законі «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» передбачено чотири види державного фінансового контролю, визначені ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [7] (рис. 1):

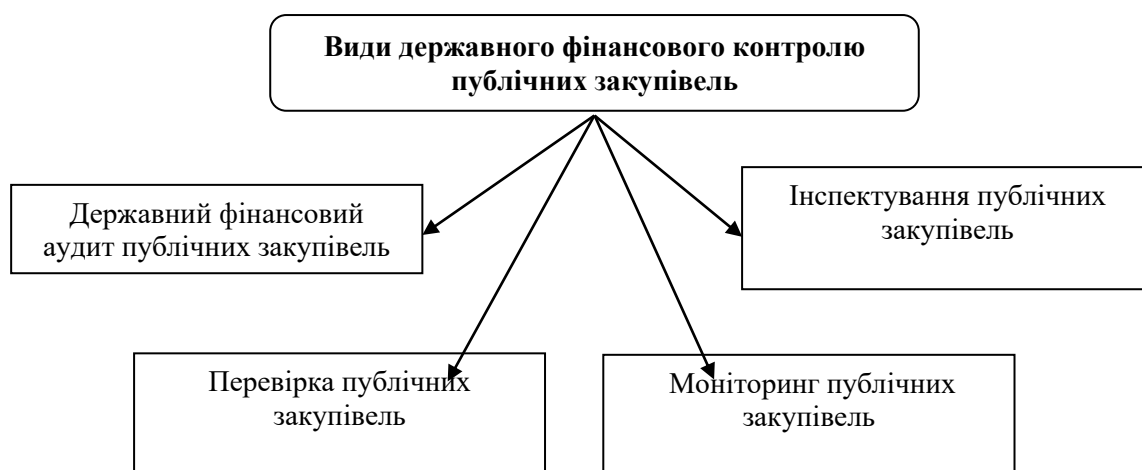


Рис. 1. Види державного фінансового контролю публічних закупівель в Україні*

Джерело: *Розроблено автором

У межах кожного з зазначених видів контролю перевіряють закупівлі в замовників.

На сьогодні органом державного фінансового контролю в Україні є Державна аудиторська служба України. Вона та її територіальні органи й здійснюють моніторинг державних закупівель (ч. 1 ст. 8 Закону «Про публічні закупівлі») [6]. На відміну від трьох інших видів контролю, таких як аудит, інспектування та перевірка, які проводять за місцезнаходженням підконтрольної установи чи за місцем розташування об'єкта права власності, моніторинг закупівлі здійснюють за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю. Як зазначає В. Онищенко, Закон «Про публічні закупівлі» не передбачає чітких випадків, за яких здійснюється моніторинг закупівлі Державною аудиторською службою України, а за яких – її територіальними органами [8], і це, на нашу думку, може породити ряд суперечностей в підконтрольності процесів публічної закупівлі і здійсненні її системного та постійного моніторингу.

Загалом процес моніторингу публічних закупівель за принципами системності та постійності має здійснюватись за такою схемою (табл. 1).

Щоб уникнути затримок в системному та постійному моніторингу публічних закупівель, Державна аудиторська служба України може використовувати не тільки інформацію, що оприлюднена в електронній системі закупівель, а й інформацію, що міститься в єдиних державних реєстрах, та інформацію в базах даних, відкритих для доступу центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (ч. 2 ст. 8 Закону «Про публічні закупівлі» [6]). Тож законодавство радить замовникам перевіряти інформацію в єдиних державних реєстрах, доступ до яких є вільним.

Замовникам перевірок варто знати, що аудитори для моніторингу публічних закупівель можуть використовувати дані органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, замовників та учасників процедур закупівель, можуть отримати органи державного фінансового контролю у порядку, встановленому законом. При цьому моніторинг закупівлі будуть здійснювати протягом проведення процедури закупівлі, укладання договору про закупівлю та його виконання. Однак, моніторинг закупівлі не повинні проводити на відповідність тендерної документації вимогам ч. 4 ст. 22 Закону «Про публічні закупівлі» [6].

Таблиця 1

Алгоритм проведення моніторингу публічних закупівель*

Етапи моніторингу	Процес моніторингу	Центри відповідальності
1. Внесок	Чи забезпечуються своєчасна наявність фінансових ресурсів, персоналу та витратних матеріалів належної якості та у достатній кількості?	Чи відбувається щось, що може стати причиною для коригування плану виконання процедури?
2. Активність	Чи вкладається процедурна діяльність в рамки відведеного бюджету та часу? Чи призводить процедурна діяльність до очікуваних проміжних результатів?	
3. Проміжні результати	Як оцінюють ефективність роботи отримачі послуг?	Що є причиною затримок та непередбачених результатів?
4. Кінцеві результати	Чи дозволять проміжні результати досягти кінцевих результатів процедури?	
5. Мета моніторингу	Чи досягнуто мети процедури?	

Джерело: *Розроблено автором

Рішення про початок моніторингу закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник за наявності однієї або декількох із таких підстав (рис. 2):

Методику визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх перелік та порядок застосування має затвердити Державна аудиторська служба України за погодженням із Мінекономрозвитку. Варто зазначити, що окремі підстави для моніторингу повторюють підстави для перевірки закупівель, передбачені чинним законодавством. Так, п. 4 Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами з постанови КМУ від 01.08.2013 № 631 [9] передбачено як одну з підстав перевірки – відомості про порушення законодавства у сфері закупівель, що надійшли до Державної аудиторської служби, якщо не були надані пояснення та їх документальне підтвердження на обов'язковий письмовий запит контролюючого органу протягом трьох робочих днів із дня його надходження.

За результатами моніторингу закупівлі посадова особа органу державного фінансового контролю складає та підписує висновок про результати моніторингу закупівлі. Слід відмітити, що висновок має затвердити виключно керівник органу державного фінансового контролю або його заступник. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України повідомляє, що «затвердження висновку іншою посадовою особою не буде відповідати закону».



Рис. 2. Підстави початку процедури моніторингу публічних закупівель згідно ст. 9 Закону «Про публічні закупівлі»*

Джерело: *Розроблено автором

Висновок підлягає оприлюдненню в електронній системі закупівель протягом трьох робочих днів з дня його складання». Надалі на сайті Державної аудиторської служби України йдуть поради щодо письмового оформлення висновку аудитора. Відмічено, що «у висновку аудитори мають обов'язково зазначити: найменування замовника, щодо якого здійснювався моніторинг закупівлі, його ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, місцезнаходження; найменування предмета закупівлі та його очікувану вартість; унікальний номер оголошення про проведення процедури закупівлі, присвоєний електронною системою закупівель, та дату його оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу та/або унікальний номер повідомлення про намір укласти договір та дату його оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу; опис порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявленого за результатами моніторингу закупівлі; зобов'язання щодо усунення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель. Варто зазначити, що протягом п'яти робочих днів з дня оприлюднення органом державного фінансового контролю висновку замовник має оприлюднити через електронну систему закупівель інформацію та/або документи, що свідчать про усунення порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, що викладені у висновку, або аргументовані заперечення до висновку, або інформацію про причини неможливості усунення виявлених порушень» [10].

Якщо Державна аудиторська служба підтвердить факт усунення замовником порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, викладених у висновку, про що цей орган має зазначити в Прозоро протягом п'яти робочих днів з дня оприлюднення замовником відповідної

інформації в електронній системі закупівель, службова (посадова) особа замовника, уповноважена особа замовником не притягається до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері закупівель з порушень, які замовник усунув відповідно до висновку. Якщо замовник не усуне порушення, визначене у висновку, і таке порушення матиме негативний вплив для бюджетів, то Державна аудиторська служба України проводить перевірку закупівлі відповідно до Закону «Про публічні закупівлі» [6]. При цьому, як зазначає В. Онищенко, «керівник органу державного фінансового контролю або його заступник приймає рішення про призначення перевірки закупівлі. Це рішення Державна аудиторська служба України має оприлюднити протягом двох робочих днів з дня його прийняття. Процедура закупівлі та дія договору про закупівлю на період проведення моніторингу закупівлі не зупиняється» [8].

У разі незгоди замовника з інформацією, викладеною у висновку, нагадує автор, «він має право оскаржити висновок до суду протягом 10 робочих днів з дня його оприлюднення, про що зазначається в електронній системі закупівель протягом наступного робочого дня з дня оскарження висновку до суду. Таким чином, оскарження результатів моніторингу до суду – це право замовника» [8].

Висновок. Отже, моніторинг закупівель є унікальним заходом державного фінансового контролю, особливістю якого є відкритість та прозорість, позаяк основні дії як замовників, так і працівників Держаудитслужби під час моніторингу відображаються публічно в електронній системі закупівель. Вдосконалення потребують правові означення моніторингу як системної та постійної процедури, а не дії локального, одиничного характеру, які виконуються Державною аудиторською службою України. В цьому виникає дефініція, адже моніторинг – це постійна процедура перевірки, яка має на меті усунути чи зменшувати порушення чинного законодавства. А за Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», моніторинг – це одна з процедур контролю, яку орган здійснює за повідомленнями, наданою інформацією і виявленими ознаками правопорушень. Тому протиріччя в системності та постійності з одного боку (за Законом України «Про публічні закупівлі») та за виявленими ознаками, повідомленнями та наданою інформацією (за Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні») свідчать про абсолютно різний підхід і теорія системності і постійності перевірки органами Державного фінансового контролю абсолютно не виконується. Вбачаємо суперечку законодавчих актів одноклової ієрархії у цьому, що спонукає можливості до пропуску деяких публічних торгів і виявлення і попередження порушень, які можуть виникнути в процесі підготовки, проведення та виконання тендерного договору.

Джерела та література

1. Юридична енциклопедія : [у 6 т.]. ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К – М. 792 с.
2. Гончаренко С. У. Український тлумачний словник. К. : Либідь, 1997. 376 с.
3. Приходько В. Системний підхід до моніторингу якості освітньої діяльності загальноосвітнього навчального закладу. Теорія та методика управління освітою. 2012. № 9. С. 2.
4. Академічним тлумачним словником української мови (1970-1980). : <http://sum.in.ua/s/stalyj> (дата звернення 04.04.2022)
5. Моніторинг та оцінка результатів. Основи здоров'язбережної компетенції: Мультимедійний навчальний курс. : <http://multycourse.com.ua/ua/page/21/45>(дата звернення 04.04.2022)
6. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII у редакції від 19.04.2020.
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939
8. Онищенко В. Моніторинг публічних закупівель. *Бухгалтер*. 27.07.2020. URL : <https://www.budgetnyk.com.ua/article/131-montoring-publchnih-zakupvel> (дата звернення 04.04.2022)
9. Порядок проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами : Постанова КМУ від 01.08.2013 № 631.
10. Гострі кути моніторингу закупівель. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. 11.09.2020. : <https://dasu.gov.ua/ua/news/430> (дата звернення 04.04.2022)

References

1. Yurydychna entsyklopediya (2001) : [u 6 t.]. red. kol. : YU. S. Shemshuchenko (vidp. red.) [ta in.]. K. : Ukrayins'ka entsyklopediya im. M. P. Bazhana, . T. 3 : K – M. 792 s. [in Ukrainian].
2. Honcharenko S. U. (1997). Ukrayins'kyi tlumachnyy slovnyk. K. : Lybid'. 376 s. [in Ukrainian].
3. Prykhod'ko V (2012). Systemnyy pidkhid do monitorynhu yakosti osvitynoyi diyal'nosti zahal'noosvitn'oho navchal'noho zakladu. Teoriya ta metodyka upravlinnya osvityu. № 9. С. 2. [in Ukrainian].
4. Akademichnym tlumachnym slovnykom ukrayins'koyi movy (1970-1980). URL : <http://sum.in.ua/s/stalyj> [in Ukrainian].
5. Monitorynh ta otsinka rezul'tativ. Osnovy zdorov'yzberezhnoyi kompetentsiyi: Mul'tymediynnyy navchal'nyy kurs. URL : <http://multycourse.com.ua/ua/page/21/45> [in Ukrainian].
6. Pro publichni zakupivli : Zakon Ukrayiny vid 25.12.2015 № 922-VIII u redaktsiyi vid 19.04.2020. [in Ukrainian].
7. Pro osnovni zasady zdiysnennya derzhavnoho finansovoho kontrolyu v Ukrayini : Zakon Ukrayiny vid 26.01.1993 № 2939 [in Ukrainian].
8. Onyshchenko V (2020). Monitorynh publichnykh zakupivel'. Bukhhalter. 27.07.2020. URL : <https://www.budgetnyk.com.ua/article/131-montoring-publichnykh-zakupivel> [in Ukrainian].
9. Poryadok provedennya perevirok derzhavnykh zakupivel' Derzhavnoyu finansovoyu inspektsiyeyu ta yiyi terytorial'nyy orhanamy : Postanova KМУ vid 01.08.2013 № 631. [in Ukrainian].
10. Hostri kuty monitorynhu zakupivel'. Ofitsiynyy sayt Derzhavnoyi audytors'koyi sluzhby Ukrayiny. 11.09.2020. URL : <https://dasu.gov.ua/ua/news/430> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.05.2022