

**Теловата М. Т.**, доктор педагогічних наук, професор, завідувач кафедри обліку та оподаткування, Національна академія статистики, обліку та аудиту, м. Київ, Україна

**ORCID ID:** 0000-0001-9514-1663

**e-mail:** Levochkomariya@gmail.com

**Пісоченко Т. С.**, кандидат економічних наук, асистент кафедри обліку і оподаткування, Миколаївський національний аграрний університет, м. Миколаїв, Україна

**ORCID ID:** 0000-0001-5647-8167

**e-mail:** pisochenko@mnau.edu.ua

**Кулаковська А. В.**, здобувач вищої освіти Миколаївський національний аграрний університет, м. Миколаїв, Україна

**e-mail:** lino4kakulakovskaya@gmail.com

**Ткаченко Т. А.**, здобувач вищої освіти, Національна академія статистики, обліку і аудиту, м. Київ, Україна

**e-mail:** Levochkomariya@gmail.com

### Особливості проведення моніторингу публічних закупівель в Україні

**Анотація.** Розглянуто сутність поняття «публічні закупівелі» та визначено їх основні принципи. Зроблено розмежування принципів публічних закупівель за кожним різновидом процедур торгів, які в подальшому можна поділити на конкурентні та неконкурентні процедури закупівель, що дозволить обґрунтувати змістовність процедур та проведення їх контролю. Виокремлено основні етапи процесу проведення публічних закупівель. Розглянуто контроль державних закупівель, який здійснюється органами державного фінансового контролю за допомогою проведення державного фінансового аудиту та наведено державні контролюючі органи, які проводять контроль у межі своїх повноважень. Розглянуто сутність моніторингу, складові, основні завдання для його проведення та зазначено, що моніторинг являється одним із видів попереднього контролю. Розглянуто основні складові частини аналізу закупівель та охарактеризовано їх.

**Ключові слова:** публічні закупівелі; моніторинг; редукація; конкурентний діалог; аукціон.

**Telovata M.**, Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Head of the Accounting and Taxation Department of the National Academy of Statistics, Accounting and Auditing, Kyiv, Ukraine

**Pisochenko T.**, Candidate of Economics, Assistant Professor, Department of Accounting and Taxation, Mykolaiv National Agrarian University, Mykolaiv, Ukraine

**Kulakovskaya A.**, Higher Education Candidate of Mykolaiv National Agrarian University, Mykolaiv, Ukraine

**Tkachenko T.**, Higher Education Applicant, National Academy of Statistics, Accounting and Auditing, Kyiv, Ukraine

### Peculiarities of Public Procurement Monitoring in Ukraine

**Abstract.** Introduction. A large part of public expenditures is accounted for by public procurement, the size of which depends on planned, mandatory procurement at the beginning of the year, in accordance with the tender procedures. The public procurement system can be seen as a set of rules, institutions and procedures that, by the way, generate components of competitive struggles in the supply, services and public sector markets.

**Purpose.** The purpose of the work is to determine the scientific and practical recommendations for the development of the evaluation, analysis and control of public procurement on the basis of standards of transparency, creation of fair competition and publicity.

**Results.** The reform of the public procurement system in Ukraine is aimed at the implementation of European norms, which allows to create investment incentives for bidders. This causes the transformation of control functions of public administration and exacerbates the problems of assessing the efficiency of public procurement according to the new information requests of the society as regards the economic and budgetary services. We have identified three main stages of the public procurement process: forecasting and planning, procurement and contracting, control and auditing of executed contracts. Public procurement control now plays an important role due to the large number of violations and abuses in the procurement field. The control of public procurement is ensured by the state financial control body of the inspection of public procurement and inspection.

**Conclusions.** Investigations of control entities allowed us to classify them in terms of scope and content of authority, according to the types of control of purchases. Performing control actions in the minds of openness of information on the

*procurement procedure is provided with sources for establishing the reasons for the audits and access to the necessary information. A detailed review of monitoring of electronic public procurement as a type of pre-control is carried out.*

**Keywords:** public procurement; monitoring; reduction; competitive dialogue; auction.

**JEL Classification:** D44; H10; H43; H80; H89.

**Постановка проблеми.** Ринок державних закупівель відіграє важливу роль у сучасній економіці країни. Значну частину державних видатків займають публічні закупівлі, розмір яких залежить від запланованих. Система державних закупівель може розглядатися як сукупність правил, установ та процедур, які діють разом, генерують складові конкурентної боротьби на ринках поставок, послуг та робіт у державному секторі. Завдяки цьому результати змагальної боротьби з корупцією стають об'єктивними, що дає змогу отримати додаткові вигоди та суттєво вплинути на підвищення ефективності витрат державних коштів.

Проведення моніторингу ринку державних закупівель надасть можливість широкого доступу до підрозділів та сукупних даних про підрядників, замовників та інших учасників торгів. Зібрана інформація про ринок державних закупівель в Україні з функціональністю бізнес-аналітики дозволить створювати власні резюме, звіти та інформаційні майданчики, якими зможуть користуватися всі зацікавлені учасники публічних закупівель.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню дослідження особливостей проведення моніторингу публічних закупівель приділяється не досить багато уваги науковців. Організація проведення процедури закупівель за державні кошти була досліджена такими вітчизняними вченими як: М. С. Письменна, Н. М. Заєць, І. В. Ксьонжик, Д. Лазарева, Д. А. Краснікова, П. І. Зінова. Було проведено дослідження фінансового впливу публічних закупівель на зміцнення державної інституційної спроможності та вплив корупції на динаміку бюджетних витрат такими зарубіжними вченими: Д. Босом, Х. Давуді, С. Евенет, Дж. Делтасом, Ж. Лаффонтом та іншими. На нашу думку, порядок проведення моніторингу публічних закупівель та проблеми запобігання корупційним проявам під час проведення торгів обумовлюють актуальність теми дослідження.

**Формування цілей дослідження.** Метою роботи є визначення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку проведення оцінки, аналізу та контролю публічних закупівель на засадах норм декларування прозорості, створення справедливої конкуренції та запобігання корупції у сфері публічних закупівель.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Публічні закупівлі є досить новим поняттям у нашій державі. Про них можна говорити лише згідно з матеріалом, наведеним у Законі України «Про публічні закупівлі» та інформації на веб-порталі електронної системи ProZorro і Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [4-6]. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» електронна система

закупівель – це інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами [2]. У свою чергу публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за допомогою електронної системи ProZorro [2].

При розгляді сутності поняття «публічні закупівлі» нами було виявлено, що багато аспектів проблеми встановлення взаємозв'язку між категоріями «закупівлі за державні кошти», «публічні закупівлі» тотожні по суті, а різноманітність термінології пояснюється еволюцією нормативного законодавства, імплементацією положень Директив ЄС у сфері закупівель та розвитком вітчизняної практики використання коштів державного та місцевих бюджетів, коштів державних підприємств на цілі закупівель [3, ст. 8]. Відповідно до законодавчо-нормативних не потрібно ототожнювати поняття «процедури державної закупівлі» і «державна закупівля», тому що визначення поняття «державна закупівля» має більш змістовне та широке значення, яке характеризується поетапним виконанням дій і рішень замовника від запланованої потреби закупівлі, вибору виду закупівлі, інструментарію проведення усього процесу закупівель, розміщеного оголошення закупівлі, надання тендерних пропозицій, визначення переможця після проведення аукціону та підписання контракту який необхідно виконати постачальником.

Складовою змісту публічної закупівлі є процедура проведення закупівлі, яка визначається законодавством України і є об'єктом державного фінансового контролю та моніторингу громадян. Реформування системи публічних закупівель в Україні спрямоване на імплементацію європейських норм, що дозволяє створювати інвестиційні стимули для учасників торгів. Це зумовлює трансформацію контрольних функцій державного управління та загострює проблематику оцінки ефективності публічних закупівель за новими інформаційними запитами суспільства стосовно економічного використання бюджетних коштів та якості товарів, робіт (послуг) для державних потреб [3, ст. 11].

Наведемо три основні етапи процесу проведення публічних закупівель:

- прогнозування і планування;
- здійснення та порядок проведення закупівель і виконання контракту;
- контроль за виконанням контрактів.



Рисунок 1 – Основні принципи публічних закупівель

Джерело: розроблено за допомогою [1]

Характеристика та детальний опис кожного етапу проведення публічних закупівель та їх вплив на кінцевий результат дозволить встановити доцільність контрольованості процесу закупівель та віднести їх до підконтрольного об'єкту під час проходження етапів виконання процедур закупівель усіма учасниками. За допомогою такого підходу реалізація пріоритетів державної політики під час планування закупівель та створення конкурентного середовища, необхідна для проведення оцінки механізмів закупівель відповідно законодавства України.

До нових підконтрольних сегментів процесу публічних закупівель необхідно включити основні процедури проведення рамкових угод в умовах електронного аукціону, які будуть слугувати обліковому забезпеченню державних закупівель відповідно до встановлених законодавчо нормативних актів, що регулюють використання та проведення рамкових угод на території України і відповідають основним директивам в сфері державних закупівель ЄС, створюють релевантну інформаційну базу при проведенні контролю за дотриманням принципів державних закупівель [3, ст. 12].

Зробимо розмежування принципів публічних закупівель за кожним різновидом процедур торгів, а

саме за ознакою конкурентності, які можна поділити на конкурентні та неконкурентні процедури закупівель, що надалі дозволить обґрунтувати змістовність процедур та проведення їх контролю, виявити відмінність між конкурентними та неконкурентними процедурами закупівель замовнику допоможе, здійснити аналіз усіх раніше проведених торгів у системі ProZorro. Зробимо розподіл конкурентних процедур закупівель за трьома основними групами: предметною, вартісною та ситуаційною (рис.2).

Таке розмежування процедур закупівель допоможе при проведенні оцінки правомірності та ефективності для створення відповідного інструментарію під час проведення контролю та моніторингу публічних закупівель [8, ст.6].

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» контроль у сфері діяльності публічних закупівель здійснюють такі державні органи:

- Рахункова палата України;
- Антимонопольний комітет України;
- Державна аудиторська палата України (ДАСУ);
- Центральний орган виконавчої влади.

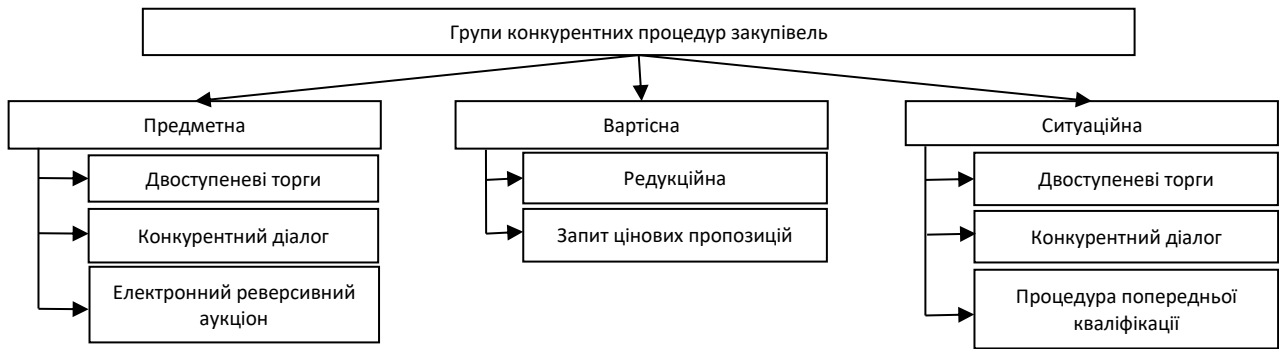


Рисунок 2 – Основні групи конкурентних процедур закупівель

Джерело: розроблено за допомогою [8, ст.6]

Всі перераховані вище органи контролю реалізують державну політику у сфері державного фінансового контролю у межах своїх повноважень, які визначені у Конституції та законодавчо-нормативних актах України.

Сьогодні важливу роль відіграє контроль публічних закупівель, при проведенні якого можна знайти велику кількість порушень та зловживань у сфері публічних закупівель [11]. Відповідно до закону України «Про публічні закупівлі» моніторинг закупівель проводить центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю та його органи на місцях [2]. На думку Д. Краснікова, моніторинг – це вид аналітичної оцінки збитків, у тому числі від операцій із державними закупівлями [10].

Державні контракти, особливо в хороших економічних умовах, є досить цікавими для підприємців. При проведенні державні закупівлі приватний сектор буде мати високий інтерес та складати конкуренцію лише в тому випадку, якщо він буде впевнений, що підписання контракту з державою буде вигідним.

Головними завданнями проведення моніторингу є:

- забезпечення моніторингу поточної ситуації на ринку публічних закупівель;
- оцінка зміни, яка вноситься до системи державних закупівель;
- можливість оцінювати досягнуті цілі внутрішньої політики та політики закупівель на європейському рівні.

Рішення про початок проведення моніторингу закупівлі приймається керівником органу державного фінансового контролю або його заступником за наявності однієї або декількох таких підстав:

- а) даних автоматичних індикаторів ризиків;
- б) інформації, отриманої від органів державної влади, органів місцевого самоврядування про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;
- в) повідомлення у засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення

(порушень) законодавства у сфері публічних закупівель;

г) виявлених органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненої в електронній системі закупівель [3, ст. 13].

Органами державного фінансового контролю забезпечується контроль публічних закупівель за допомогою здійснення державного фінансового аудиту, перевірки проведення закупівель та інспектування. У ході державного фінансового контролю Державною аудиторською службою може здійснюватися перевірка грошових та бухгалтерських документів, звітів, кошторисів та інших документів, що підтверджують факт надходження або витрачання коштів, матеріальних цінностей, проведення процедур закупівель за даними електронної системи ProZorro та на електронних носіях, перевірка фактичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо). Крім того, вона має повноваження накладати штрафні санкції на службових осіб, винних у порушенні законодавства про закупівлю, якщо було виявлено хоча б одне з перерахованих порушень, а саме:

- проведено закупівлю товарів, робіт і послуг без використання зазначених законодавством норм та процедур закупівель;
- оцінено кваліфікаційні та тендерні пропозиції, які не відповідали критеріям та методиці оцінки для визначення найкращої кваліфікаційної чи тендерної пропозиції, що містилася в кваліфікаційній чи тендерній документації;
- укладено з учасником, який переміг у торгах, договір про закупівлю за цінами і обсягами, який не відповідає вимогам документації конкурсних торгів та тендерній документації;
- порушено порядок оприлюднення інформації про закупівлю згідно вимог законодавства України.

За рахунок коштів державного бюджету на всіх стадіях публічних закупівель фінансовий контроль проводить Рахункова палата України. Державний

фінансовий контроль здійснюється за допомогою проведення фінансового аудиту, експертизи, аудиту ефективності, аналізу, спостереження та інших заходів.

Отже, контроль – це спеціалізований різновид управлінської діяльності, зміст якої полягає в одержанні інформації від перевірки фактичного стану об'єкта з метою прийняття ефективних управлінських рішень за результатами їх виконання та проведення відповідної процедури закупівель.

**Висновки.** Сьогодні Україна має позитивні зрушення в системі здійснення публічних закупівель та відповідності встановленим стандартам ЄС. До позитивних результатів належать такі елементи як прозорість та відповідність чітким вимогам під час здійснення публічних закупівель, спрощення тендерної процедури та відсутність корупції у цій сфері. Повністю локалізувати прояви державної корупції у даній сфері ще не вдалося в жодній країні світу.

Нами було наведено та досліджено класифікацію контролю за обсягом та змістом повноважень.

Встановлено, що проведення контролюючих дій допоможе виявити ризикові операції при проведенні процедури закупівель, що може призвести до неможливості запобігання неефективному або незаконному витрачання державних коштів.

Дослідження моніторингу публічних закупівель здійснювалося, виходячи з методологічних засад, розроблених Державною аудиторською службою України, Рахунковою палатою України та видів процедур закупівель, які використовувались замовниками. Виявлено, що моніторинг ототожнює поняття аналізу, відслідковування та дослідження на основі відкритих електронних даних та автоматичних індикаторів ризиків дотримання замовником принципів та норм законодавства при проведенні процедури закупівлі з подальшим інформуванням замовника про виявлені порушення та рекомендації щодо їх усунення в електронному форматі, що забезпечить побудову регламентів проведення моніторингу з урахуванням його сутності та електронного формату виконання [8, ст.8].

#### Література:

1. Про схвалення Концепції реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів : розпорядження КМУ від 23.08.2017р. № 582-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250226636> (дата звернення: 06.10.2019).
2. Про публічні закупівлі : закон України від 25.12.2015р. № 922-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page>. (дата звернення: 06.10.2019).
3. Письменна М. С. Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти : автореф. дис. на здобуття наук ступеня д-ра екон. наук : 08.00.09. Одеса, 2018. 43 с.
4. Система ProZorro. URL: <https://prozorro.gov.ua> (дата звернення: 03.10.2019).
5. Тендерний комітет України. URL: <http://tenderkomitet.com.ua> (дата звернення 02.10.2019).
6. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/> (дата звернення 02.10.2019).
7. Лазарева Д. Проблемні питання досудового розслідування злочинів у сфері публічних закупівель, що виникли внаслідок недосконалого законодавчого регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 276-280.
8. Заєць Н. М. Аналіз та контроль процедур закупівель за державні кошти : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. екон. наук : 08.00.09. Житомир, 2019. 20 с.
9. Małgorzata Gołyńska-Minkiewicz. Klucz do konkurencyjności. *Poznaj czasopismo Monitor Zamówień Publicznych*. Grudzień 2019. №180. URL: <https://www.monitor-zamowien.pl/artukul/klucz-do-konkurencyjnosci> (дата звернення: 02.10.2019).
10. Красніков Д. А. Формування і впровадження механізмів державного управління у сфері виявлення та відшкодування збитків державі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ, 2016. 34 с.
11. Котелевко О. В. Проблемні питання при здійсненні контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи вирішення URL: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2412/1/Kotelevko.pdf> (дата звернення: 02.10.2019).

#### References:

1. Kabinet Ministriv Ukrainy (2017). *Pro skhvalennja Konceptiji reformuvannja mekhanizmiv publichnykh zakupivelj likarsjkykh zasobiv ta medychnykh vyrobiv* (Order No. 582-r., August 23). Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250226636> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada Ukrainy (2015). *Pro publichni zakupivli* (Order No. № 922-VIII, Desember 25). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19/page> [in Ukrainian].
3. Pysjmenna, M. S. (2018) *Metodologhija ta orghanizacija analizu i kontrolju zakupivelj za derzhavni koshty* (d-ra ekon. Nauk) Bukhghaltersjkyj oblik, analiz ta audyt (za vydamy ekonomichnoji dijajlnosti). Odesa: Odesjkyj nacionalnyj ekonomichnyj universytet.
4. Sytema ProZorro. Retrieved from: <https://prozorro.gov.ua>.
5. Tendernyj komitet Ukrainy. Retrieved from: <http://tenderkomitet.com.ua>.
6. Ministerstvo ekonomichnogho rozvytku i torghivli Ukrainy. Retrieved from: <http://www.me.gov.ua/>
7. Lazareva, D. (2019). *Problemnij pytannja dosudovogho rozsliduvannja zloczyniv u sferi publichnykh zakupivelj, shho vynykly vnaslidok nedoskonalogho zakonodavchogho rehuljuvannja*. *Pidpryjemnyctvo, ghospodarstvo i parvo*, 6, 276-280 [in Ukrainian].
8. Zajecj, N. M. (2019). *Analiz ta kontrolj procedur zakupivelj za derzhavni koshty : avtoref. dys. na zdobuttja nauk stupenja* (kand. ekon. Nauk). Bukhghaltersjkyj oblik, analiz ta audyt (za vydamy ekonomichnoji dijajlnosti). Zhytomyr: Zhytomyrsjkyj derzhavnyj tekhnologhichnyj universytet.

9. Malgorzata Golynska-Minkiewicz (2019). Klucz do konkurencyjnosci. Poznaj czasopismo Monitor Zamowien Publicznych. 180. Retrieved from <https://www.monitor-zamowien.pl/artukul/klucz-do-konkurencyjnosci> [in Poland].
  10. Krasnikov, D. A. (2016). Formuvannja i vprovadzennja mekhanizmiv derzhavnogho upravlinnja u sferi vyjavlennja ta vidshkoduвання zbytkiv derzhavi. Mekhanizmy derzhavnogho upravlinnja. Kyjiv: Taras Shevchenko National University of Kyiv.
  11. Kotelevko, O. V. Problemni pytannja pry zdijsnenni kontroljnykh funkcij derzhavnoji kaznachejskoji sluzhby Ukrainy za derzhavnymy zakupivljamy ta shljakhy vyrishennja. Retrieved from <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2412/1/Kotelevko.pdf> [in Ukrainian].
- 



Ця робота ліцензована Creative Commons Attribution 4.0 International License