

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Денисова А. В., Баранов С. О.

Стаття досліджує адміністративно-правове регулювання державного контролю у сфері публічних закупівель, розкриваючи ключові аспекти правових механізмів та інструментів, що забезпечують законність, прозорість та ефективність використання бюджетних коштів. Особливу увагу приділено ролі державних органів, таких як Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України та Рахункова палата, у процесі контролю за публічними закупівлями. Важливими елементами адміністративно-правового регулювання є положення Закону України «Про публічні закупівлі», а також низки підзаконних актів, які визначають правила проведення контролю, моніторингу та аудиту закупівель.

Розглядаються основні етапи та форми контролю за публічними закупівлями, включаючи попередній, поточний та подальший контроль. Одним із важливих інструментів у цій сфері є електронна система ProZorro, яка сприяє зменшенню корупційних ризиків та підвищенню прозорості закупівельних процедур. Дослідження також акцентує увагу на проблемних аспектах регулювання, таких як недосконалість чинної законодавчої бази, відсутність чітких механізмів відповідальності за порушення та необхідність удосконалення адміністративних процедур.

Автор пропонує шляхи покращення державного контролю за публічними закупівлями через вдосконалення правових норм та впровадження сучасних інформаційних технологій. Таким чином, дослідження підкреслює важливість поєднання правового та адміністративного регулювання з інноваційними інструментами для забезпечення ефективного контролю у сфері публічних закупівель, що є ключовим чинником у боротьбі з корупцією та забезпеченні раціонального використання державних коштів.

Ключові слова: державний контроль, публічні закупівлі, адміністративно-правове регулювання, аудит, корупційні ризики, електронні системи, прозорість закупівель.

Denysova A. V., Baranov S. O. Administrative and legal regulation of execution of state control in the sphere of public procurements

The article explores the administrative and legal regulation of state control in the field of public procurement, revealing key aspects of legal mechanisms and tools that ensure legality, transparency, and the efficient use of budget funds. Special attention is given to the role of state bodies such as the State Audit Service of Ukraine, the Antimonopoly Committee of Ukraine, and the Accounting Chamber in the control process over public procurement. Important elements of administrative and legal regulation are the provisions of the Law of Ukraine "On Public Procurement" as well as a series of subordinate acts that define the rules for conducting control, monitoring, and auditing of procurement.

The main stages and forms of control over public procurement, including preliminary, ongoing, and subsequent control, are discussed. One of the important tools in this field is the electronic system ProZorro, which helps reduce corruption risks and increase the transparency of procurement procedures. The research also highlights the problematic aspects of regulation, such as the imperfection of the current legislative framework, the lack of clear mechanisms of accountability for violations, and the need to improve administrative procedures.

The author suggests ways to improve state control over public procurement by enhancing legal norms and implementing modern information technologies. Thus, the study emphasizes the importance of combining legal and administrative regulation with innovative tools to ensure effective control in the field of public procurement, which is a key factor in fighting corruption and ensuring the rational use of state funds.

Key words: state control, public procurement, administrative and legal regulation, audit, corruption risks, electronic systems, procurement transparency.

Публічні закупівлі відіграють ключову роль у забезпеченні потреб держави, сприяють ефективному використанню бюджетних коштів та розвитку економіки. Однак через обсяги фінансових ресурсів, які залучаються до цього процесу, публічні закупівлі часто стають об'єктом корупції та зловживань. Це викликає необхідність у чітко регламентованій системі державного контролю, яка б забезпечувала прозорість, законність та ефективність процедур закупівель. Адміністративно-правове регулювання державного контролю у цій сфері є важливим інструментом для досягнення цих цілей.

В умовах нинішнього реформування ключових державних інституцій та найважливіших сфер суспільного життя України, надзвичайно актуальним стає питання створення й впровадження ефективних механізмів для раціонального використання бюджетних коштів. У цьому контексті одне з провідних місць у системі адміністративно-правового регулювання займають публічні закупівлі, які надають можливість вирішувати завдання соціально-економічного розвитку держави, впроваджувати нові технології та забезпечувати національну безпеку й оборону [2].

Державний контроль у сфері публічних закупівель є частиною системи управління державними ресурсами, що включає нагляд за дотриманням законодавства при проведенні тендерних процедур. Його основна мета – запобігання порушенням, забезпечення чесної конкуренції, економії коштів і зниження ризиків неефективного використання бюджетних ресурсів.

У 2015 р. був прийнятий Закон України «Про публічні закупівлі» (далі - Закон про закупівлі) [4], який передбачає поетапне вдосконалення системи публічних закупівель. Наступним етапом розвитку зазначених правовідносин можна вважати прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» [5].

Цікавим аспектом законодавчого процесу є те, що останні зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» були внесені Законом України № 2526-IX від 16 серпня 2022 року. Цим законом встановлено, що на період дії воєнного стану в Україні, а також протягом 90 днів після його припинення чи скасування, особливості закупівлі товарів, робіт і послуг для замовників, передбачені цим законом, визначаються Кабінетом Міністрів України. Це робиться з метою забезпечення захищеності замовників від загроз, пов'язаних з війною [9].

Згідно з українським законодавством, основні принципи контролю у сфері публічних закупівель включають:

- прозорість, тобто інформація про закупівлі повинна бути загальнодоступною для громадськості;
- недискримінація, коли усі учасники тендерних процедур мають рівні права;
- конкуренція, а саме створення умов для добросовісної конкуренції між учасниками.

Основними органами, які здійснюють контроль за публічними закупівлями, є Антимонопольний комітет України (АМКУ), який здійснює моніторинг конкурентного середовища на ринку закупівель; Державна аудиторська служба України (ДАСУ), яка проводить перевірки законності та ефективності використання бюджетних коштів, а також уповноважений орган у сфері публічних закупівель - Міністерство економіки, яке відповідає за створення та адміністрування системи електронних закупівель «ProZorro».

Система ProZorro наразі функціонує в Україні та відіграє важливу роль у сфері публічних закупівель, зокрема в оборонному секторі [10]. Ця система призначена для підвищення прозорості та конкуренції в процесах закупівлі, що дозволяє більш ефективно здійснювати придбання товарів та послуг. Вона також надає необхідну основу для управління як військовими, так і цивільними закупівлями, навіть в умовах війни [11].

Закупівлі для потреб оборони будуть здійснюватися через систему ProZorro. Це рішення уряду має на меті забезпечити прозорість під час обробки різних категорій закупівель, включаючи необхідні постачання, такі як харчування та одяг. Очікується, що система спростить вимоги до звітності та підвищить відповідальність у використанні державних коштів [11].

Завдяки інтеграції системи ProZorro у контракти для оборони, уряд прагне підтримувати конкуренцію та запобігати корупції, що, в свою чергу, зміцнює оборонні можливості країни, зберігаючи принципи прозорості у витратах держави. Для більш детальної інформації ви можете ознайомитися зі статтями, які обговорюють впровадження ProZorro та її вплив на закупівлі в Україні.

Система ProZorro є важливим інструментом в Україні для забезпечення прозорості та ефективності в сфері публічних закупівель. Вона була створена в рамках реформування системи державних закупівель і покликана зменшити корупційні ризики та підвищити рівень конкурентності серед постачальників (Табл. 1).

Основні функції та принципи роботи ProZorro

Функція	Характерна ознака
Прозорість	Усі етапи публічних закупівель відбуваються в електронному форматі та є відкритими для всіх учасників. Це дозволяє зменшити можливості для маніпуляцій і корупції, оскільки інформація про торги, переможців і укладені контракти доступна в онлайн-режимі.
Конкуренція	Система заохочує участь великої кількості постачальників, що призводить до зниження цін та підвищення якості товарів і послуг. Всі учасники мають рівні можливості для участі в тендерах.
Автоматизація процесів	ProZorro автоматизує більшість процесів, що дозволяє скоротити час на проведення закупівель. Це зменшує адміністративні витрати і спрощує процедури для замовників.
Контроль та аудит	Система забезпечує можливість для державних органів, таких як Державна аудиторська служба України, здійснювати контроль за виконанням договорів і моніторингом закупівель. Це сприяє підвищенню відповідальності як замовників, так і постачальників.
Зниження корупційних ризиків	ProZorro використовує механізми запобігання корупції, такі як контроль за конфліктом інтересів, системи оцінки ризиків, а також впровадження електронних декларацій для учасників.

Система має великий вплив, оскільки завдяки зниженню цін і підвищенню ефективності витрат у сфері державних закупівель, система ProZorro сприяє економії значних сум бюджетних коштів. Прозорість процесів закупівель покращує імідж державних органів та підвищує довіру громадян до них. Система заохочує нові технології та інноваційні рішення, що сприяє розвитку підприємництва та конкурентоспроможності.

Незважаючи на значні досягнення, система ProZorro також стикається з певними викликами. До них відносяться:

- недостатня інтеграція з іншими державними системами;
- потреба в навчанні учасників;
- проблеми з виконанням контрактів.

Система ProZorro є ключовим інструментом для реформи публічних закупівель в Україні, що сприяє забезпеченню прозорості, конкуренції та ефективності. Однак для досягнення максимальних результатів необхідно продовжувати вдосконалювати законодавчу базу та підтримувати інновації в цій сфері. Це дозволить Україні рухатися до більш ефективної і прозорої економіки.

Державний контроль за публічними закупівлями здійснюється на різних етапах. Попередній контроль відбувається на етапі планування закупівель, перевірка правильності визначення предмету закупівлі та його відповідності законодавству. Наступний етап - поточний контроль. На цьому етапі відбувається проведення процедур закупівель через систему «Prozorro», де фіксуються всі дії замовників і учасників, що дозволяє відслідковувати можливі порушення. Після

завершення закупівельної процедури проводяться перевірки виконання умов договору та використання бюджетних коштів.

Варто зазначити, що порушення у сфері публічних закупівель спричинені наступними факторами та умовами:

- недосконалістю адміністративно-правового регулювання процесу проведення публічних закупівель в Україні, зокрема в умовах воєнного стану;
- наявними прогалинами в кримінально-процесуальному законодавстві, що ускладнюють швидке отримання необхідних доказів незаконної діяльності в сфері закупівель;
- недостатньою ефективністю роботи як органів досудового розслідування, так і в деяких випадках судової системи, що дає змогу уникнути адміністративної та кримінальної відповідальності особам.

Інститут державного внутрішнього контролю в сфері закупівель має недостатній розвиток, а система санкцій за виявлені порушення неефективна. Це зумовлено, передусім, відсутністю чітких норм у чинному законодавстві щодо організації державного фінансового контролю на регіональному та муніципальному рівнях [1].

Для врегулювання таких порушень необхідно удосконалити законодавчу базу, зокрема внести зміни до адміністративно-правових норм, що регулюють публічні закупівлі, з метою підвищення прозорості процедур та посилення контролю на всіх етапах.

Розглянемо Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII [4]. В цьому законі необхідно доопрацювати Статтю 31. Підстави для відхилення

тендерних пропозицій. Необхідно чітко визначити критерії відхилення пропозицій у разі виявлення корупційних ризиків або непрозорої діяльності учасників. Важливо додати положення, яке б забезпечувало перевірку тендерних заявок через автоматизовані системи виявлення ризиків.

Наступною є Стаття 5. Принципи здійснення публічних закупівель. Можна внести зміни, які б зобов'язували замовників оприлюднювати не тільки підсумкові звіти про укладені договори, але й проміжні звіти про хід виконання договорів на етапі їх реалізації.

У Статті 11. Уповноважені особи необхідно підвищити вимоги до уповноважених осіб, відповідальних за проведення тендерів, зокрема щодо їхньої кваліфікації та відповідальності за неналежне виконання своїх обов'язків. Запровадити обов'язкове навчання і сертифікацію уповноважених осіб.

Наступний Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII [6] потребує доопрацювання у Статті 58 і 67. У Статті 58 «Особливості регулювання конфлікту інтересів» пропонуємо додати конкретні положення, які б чітко забороняли участь посадових осіб державних органів, відповідальних за контроль у сфері публічних закупівель, у компаніях-учасниках тендерів. Також варто запровадити обов'язковий моніторинг конфліктів інтересів у системі електронних закупівель. А у Статті 67 «Відповідальність за корупційні правопорушення» можна розширити перелік корупційних правопорушень у сфері закупівель та збільшити штрафи за них. Ввести суворіші санкції для осіб, що зловживають службовим становищем при організації тендерів [6].

Потрібно внести поправки до кримінально-процесуального законодавства для прискорення збору доказів та спрощення процедури виявлення порушень, пов'язаних із публічними закупівлями.

Зокрема у Кримінальному кодексі України є дві статті, які можна змінити.

Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем потребує змін до цієї статті мають включати посилення відповідальності за корупційні правопорушення в сфері публічних закупівель, а також чітке визначення складу злочину у разі фальсифікації тендерної документації або надання неправдивих даних учасниками торгів.

Потрібно внести уточнення, які б стосувалися публічних закупівель у сфері оборони, забезпечуючи оперативне виявлення порушень і притягнення до відповідальності винних осіб, що

стосується Статті 191. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.

Одним з методів покращення роботи стосується штрафів. Кодекс України про адміністративні правопорушення, а саме Стаття 164-14 «Порушення порядку здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» [8]. Пропонуємо збільшити штрафи за порушення, пов'язані з порушенням процедури закупівель або невиконанням обов'язків щодо звітності. Це дозволить суттєво підвищити рівень відповідальності учасників процесу та замовників.

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» № 2939-VI [3] також вимагає доопрацювань. У Статті 10. «Права органів державного фінансового контролю» необхідно розширити права Державної аудиторської служби щодо проведення моніторингу та аудиту публічних закупівель у режимі реального часу через систему ProZorro. Ввести вимогу про обов'язковий аудит для тендерів, що перевищують певний фінансовий поріг.

У Статті 12 «Відповідальність за порушення в сфері державного фінансового контролю» цього Закону необхідно посилити відповідальність для органів, що неефективно здійснюють контроль за закупівлями або не вживають заходів щодо усунення виявлених порушень.

Нові положення пропонуються здійснити введення чіткого механізму електронного звітування про виконання контрактів за державні кошти, а також введення обов'язкових перевірок для тендерів з високим ризиком, включаючи сектор оборонних закупівель та стратегічні державні проекти.

Ці зміни дозволять вдосконалити адміністративно-правове регулювання державного контролю в публічних закупівлях, зробивши цей процес прозорішим, ефективнішим і менш корумпованим.

Висновки. Система ProZorro є важливим інструментом для забезпечення прозорості та ефективності публічних закупівель в Україні, особливо в умовах війни. Вона сприяє зменшенню корупційних ризиків, підвищенню конкуренції серед постачальників і зниженню цін на товари та послуги. Впровадження системи в закупівлі для потреб оборони підтверджує прагнення держави забезпечити контроль за витратами бюджетних коштів, спростити процедури та підвищити відповідальність усіх учасників процесу. Завдяки автоматизації та прозорості, ProZorro також зміцнює довіру громадян до державних органів,

що є особливо важливим у нинішній ситуації. Проте, для досягнення максимальної ефективності система потребує подальшого вдосконалення законодавчої бази, зокрема через зміни до законів, що регулюють публічні закупівлі та запобігання корупції. Важливо зосередитися на чіткішому визначенні критеріїв відхилення тендерних пропозицій, посиленні відповідальності для уповноважених осіб і запровадженні обов'язкового моніторингу конфліктів інтересів. Лише шляхом інтеграції ProZorro з іншими державними системами та підвищення кваліфікації учасників можна досягти значних результатів у боротьбі з корупцією та забезпеченні ефективного використання державних ресурсів.

Враховуючи потреби вдосконалення законодавства в сфері публічних закупівель, доцільно внести зміни до ряду статей основних законів. Зокрема, уточнення критеріїв для відхилення тендерних пропозицій у Законі України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII дозволить знизити ризики корупції і підвищити прозорість процесу. Також важливо запровадити обов'язковий моніторинг конфліктів інтересів, зобов'язати замовників оприлюднювати проміжні звіти про виконання договорів та підвищити вимоги до кваліфікації уповноважених осіб. У свою чергу, зміни до кримінально-процесуального законодавства, зокрема, уточнення статей, що стосуються зловживання службовим становищем та привласнення, допоможуть оперативно виявляти порушення. Загалом, ці вдосконалення можуть значно підвищити ефективність контролю за публічними закупівлями в Україні, що є критично важливим у контексті сучасних викликів.

Література

1. Здирко Н. «Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель». Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації. 2019. 35-45 с.
2. Ткачук С. П. Адміністративно-правове забезпечення публічних закупівель в Україні: дис. на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. Хмельницький університет управління та права. Хмельницький, 2021. 252 с.
3. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 26.09.2024).
4. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної*

Ради України. 2019. URL: 9. 5 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/922-19> (дата звернення: 27.09.2024).

5. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель: Закон України від 19 вересня 2019 р. № 114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text> (дата звернення: 25.09.2024).

6. Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 26.09.2024).

7. Кримінальний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 26.09.2024).

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Стаття 164-14 «Порушення порядку здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти». URL: https://kodeksy.com.ua/kodeks_ukraini_pro_administrativni_pravoporushennya/statja-164-14.htm (дата звернення: 26.09.2024).

9. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану : Закон України від 16 серп. 2022 р. № 2526-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2526-20#n5> (дата звернення: 21.09.2024).

10. Kyiv Independent. Система ProZorro. URL: <https://kyivindependent.com/government-agrees-to-carry-out-defense-procurement-through-prozorro-system/> (дата звернення: 25.09.2024).

11. Home of Procurement & Supply Chain News. URL: <https://procurementmag.com/articles/ukraines-public-eprocurement-platform-seeks-transparency> (дата звернення: 25.09.2024).

*Денисова А. В.,
orcid.org/0000-0001-5551-9297,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових
дисциплін Інституту права та безпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ*

*Варганов С. О.
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових
дисциплін інституту права та безпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ*