



Оксана Костенко

адвоката
(Дніпро, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6921-7182>
jurist24.7@gmail.com

Артем Ярошенко

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ
(Дніпро, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7072-0589>
artem1191@gmail.com



УДК 342.95

ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

АНОТАЦІЯ. Нині у нашій державі продовжується формування та вдосконалення системи публічних закупівель. За останні п'ять років відбулися суттєві перетворення у законодавчому забезпеченні суспільних відносин, що пов'язані зі здійсненням закупівель товарів, робіт і послуг. Була підписана Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, прийнятий Закон України "Про публічні закупівлі", вагомими змінами до якого набули чинності 19 квітня 2020 р. Проте, незважаючи на зазначені вище законодавчі зміни, аналіз стану публічних закупівель в Україні, проведений Рахунковою палатою за останні роки, засвідчив, що правовідносини у цій сфері не відповідали принципам конкурентності та прозорості. У звіті за 2018 р. зазначено, що у 2017 р. система закупівель характеризувалась як непродуктивна та нерезультативна. У 2019 р. також були виявлені суттєві недоліки системи публічних закупівель, зокрема щодо функціонування електронної системи закупівель "ПРОЗОРРО" та низка інших.

Метою статті є вдосконалення положень щодо класифікації та визначення сутності державного контролю у сфері публічних закупівель.

© Оксана Костенко, Артем Ярошенко, 2020

За результатами дослідження пропонується розглядати контроль у сфері публічних закупівель як сукупність способів і методів організації впливу органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськості, банків, міжнародних організацій на правовідносини, які виникають між замовником та учасниками під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що здійснюється з метою досягнення економії та ефективності витрачання коштів, а також запобігання вчиненню корупційних діянь і зловживань, за допомогою забезпечення дотримання законодавчих норм.

У висновках наводиться класифікація контролю в сфері публічних закупівель залежно від ролі та повноважень суб'єкта контролю (контролюючого суб'єкта). Спеціальний контроль здійснюють органи, для яких цей вид діяльності є основним. До таких органів варто віднести – Державну аудиторську службу України, Анти-монопольний комітет України, Рахункову палату, Державну казначейську службу України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Загальний контроль здійснюють суб'єкти, для яких сфера публічних закупівель не є основною, проте вони справляють суттєвий вплив на зазначені правовідносини. Суб'єктами є – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Державна служба фінансового моніторингу України, органи прокуратури та правоохоронні органи. Опосередкований контроль здійснюється судом, громадськістю та Радою асоціації.

Також надано класифікацію контролюючих органів у публічно-закупівельній сфері залежно від стадії, на якій відбувається контроль.

Ключові слова: публічні закупівлі; контролюючі органи; державний контроль; класифікація контролю.

Нині в Україні продовжує формуватися система публічних закупівель. Так, упродовж останніх п'яти років відбулися суттєві зміни в нормативно-правовому забезпеченні суспільних відносин, які пов'язані зі здійсненням публічних закупівель. Була підписана Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), в якій у ст. 153 передбачено обов'язок України поступово привести існуюче та майбутнє законодавства у сфері державних закупівель у відповідність до *acquis* ЄС у сфері державних закупівель¹. У 2015 р. був прийнятий Закон України “Про публічні закупівлі” (далі – Закон про закупівлі)², 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”³.

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 83.

² Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 5.

³ 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 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text>> (дата звернення: 10.09.2020).

Важливість правового регулювання процесу здійснення закупівель для потреб держави проявляється і в ефективній діяльності самої системи публічних закупівель, яка повинна справляти позитивний вплив практично на всі сфери життєдіяльності як у країні загалом, так і в окремо взятих адміністративно-територіальних одиницях зокрема. Обов'язковим елементом належного функціонування системи публічних закупівель є наявність відповідного державного контролю.

Незважаючи на зазначені законодавчі зміни, аналіз стану публічних закупівель в Україні за останні роки засвідчив, що правовідносини у цій сфері не відповідали принципам конкурентності та прозорості. Так, у звіті Рахункової палати за 2018 р. зазначено, що у 2017 р. система закупівель характеризувалась як непродуктивна та нерезультативна. Такий висновок зроблено з огляду на те, що майже 74 % всіх замовників, на яких поширювалася дія Закону про закупівлі, не застосовували процедури публічних закупівель. У річному звіті Рахункової палати зазначається, що порушень законодавства у сфері публічних закупівель виявлено на загальну суму 45,4 млн грн⁴.

У річному звіті Рахункової палати за 2019 р. серед недоліків функціонування системи публічних закупівель акцентовано увагу на відсутності організаційно-розпорядчого акта, який би регулював питання складання та оприлюднення звіту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо аналізу функціонування системи публічних закупівель. Також зазначається, що електронна система закупівель “ПРОЗОРРО” функціонувала без комплексної системи захисту, чим створено ризик надання недостовірної інформації. Крім того, не досягнуто задекларованих ключових напрямів гармонізації законодавства про публічні закупівлі з директивами ЄС у сфері публічних закупівель та стандартів, передбачених угодою Світової організації торгівлі про державні закупівлі⁵.

Питання правового регулювання системи здійснення публічних закупівель ставало предметом вивчення таких учених, як Я. Горбатюк, А. Довбенко, Н. Заєць, Н. Зdirko, О. Котелевко, О. Критенко, В. Повидиш, А. Сошников, Н. Селіванова, Н. Ткаченко, О. Фіц, Н. Цибульник, О. Шукін, які неодноразово зверталися до проблеми класифікації закупівель. Однак питання здійснення державного контролю з огляду на динамічні законодавчі зміни та суттєві правопорушення у цій сфері залишається актуальним, а отже, потребує детального вивчення.

Метою дослідження є вдосконалення положень щодо класифікації та визначення сутності державного контролю у сфері публічних закупівель.

⁴ Звіт Рахункової палати за 2018 рік <https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf> (дата звернення: 20.09.2020).

⁵ Звіт Рахункової палати за 2019 рік <<https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=876>> (дата звернення: 20.09.2020).

При дослідженні такого багатогранного явища, як контроль у сфері закупівель, слід насамперед визначитися із самим поняттям. Серед науковців, що досліджували відповідну проблематику, відсутній єдиний погляд на визначення контролю публічних закупівель. Видається доцільним навести низку визначень, що безпосередньо стосуються розуміння поняття контролю публічних закупівель.

Контрольно-наглядова діяльність – це правова форма діяльності, яка виражається у здійсненні юридично значущих дій за наглядом і перевіркою відповідності виконання та додержання підконтрольними суб'єктами правових приписів і припиненні правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами⁶.

Заслуговує на увагу визначення контролю, наведене О. Котелевко, під яким розуміється систематичне спостереження за розпорядником державних коштів у процесі придбання ним товарів, робіт, послуг належної якості, у необхідній кількості, у потрібний час, за прийнятною ціною, у відповідного постачальника за державні кошти з метою забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівлі, а також об'єктивної та неупередженої оцінки конкурсних пропозицій⁷.

На думку О. Щукіна, контроль у сфері державних закупівель – це сукупність здійснюваних органами державної влади організаційно-правових заходів, спрямованих на замовників та учасників державних закупівель до виконання правил і дотримання норм законодавства у сфері державних закупівель, що має на меті забезпечити створення конкурентного середовища, запобігти проявам корупції, розвинути добросовісну конкуренцію та забезпечити раціональне й ефективне використання державних коштів у сфері державних закупівель⁸.

На нашу думку, для повного та всебічного вивчення явища контролю у сфері закупівель слід проаналізувати його структурні елементи. Так, на основі наведених вище визначень контролю у сфері закупівель, до його структурних елементів варто віднести, зокрема: суб'єкт контролю, характер впливу (методики, методи (форми) здійснення контролю), об'єкт контролю та мету здійснення контролю.

Провідна роль у забезпеченні законності під час здійснення публічних закупівель полягає в існуванні спеціалізованих державних органів, які здійснюють регулювання у зазначеній сфері, а також незалежних органів

⁶ Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів (Цвік М ред, Право 2009) 584.

⁷ О Котелевко, 'Проблемні питання при здійсненні контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи вирішення' (2012) 14 Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

⁸ О Щукін, 'Контроль у сфері державних закупівель' (2014) 7 Юридична наука 29–38.

в умовах доступу до судового захисту⁹. У Законі про закупівлі визначено таких суб'єктів контролю: Антимонопольний комітет України, Рахункова палата, банки, орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування (Державна казначейська служба України), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (Державна аудиторська служба України), громадськість.

Однак, на думку В. Повидиша, з якою погоджуються автори, – Закон про закупівлі не визначає вичерпний перелік суб'єктів контролю за публічними закупівлями. Так, щодо здійснення контрольної функції уповноваженим органом (Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України) в електронних публічних закупівлях, то вона полягає в реалізації державної політики в цій галузі. Цей напрям контрольної діяльності здійснюється через, зокрема: аналіз функціонування системи публічних закупівель, узагальнення практики здійснення закупівель, взаємодії з громадськістю з питань закупівель товарів, робіт і послуг¹⁰.

Також варто зазначити про такий контролюючий орган, як Рада асоціації, яка утворена відповідно до ст. 461 Угоди для здійснення контролю та моніторингу застосування і її виконання¹¹.

На нашу думку, у межах дослідження зазначеного питання необхідно звернути увагу на проблему проведення контролю на місцевому рівні за допороговими закупівлями. Так, у Дніпрі, відповідно до п. 4.1 рішення Дніпровської міської ради “Про затвердження Положення про застосування електронної системи закупівель товарів, робіт і послуг у Дніпровській міській раді”, утворено та функціонує Управління аудиту та контролю Дніпровської міської ради. Воно уповноважене проводити вибіркового аналізу закупівель товарів, робіт і послуг, які підпадають під сферу застосування зазначеного Положення¹².

Н. Здирко зазначає, що інститут державного внутрішнього контролю у сфері державних закупівель розвинений недостатньо, система санкцій за виявленими порушеннями є нечіткою. Це обумовлюється насамперед тим, що чинне законодавство практично не регламентує організацію державного фінансового контролю на регіональному і муніципальному

⁹ А Ярошенко, О Костенко, ‘Визначення судової юрисдикції (підсудності) при вирішенні спорів у публічно-закупівельній сфері’ (2020) 8 Право України 262–75.

¹⁰ В Повидиш, ‘Система державного контролю у сфері електронних публічних закупівель’ (2017) 2 Науковий вісник Херсонського державного університету 152–7.

¹¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (н 1).

¹² Про затвердження Положення про застосування електронної системи закупівель товарів, робіт і послуг у Дніпровській міській раді: рішення Дніпропетровської міської ради від 20 травня 2020 р. № 14/57 <<https://dniprorada.gov.ua>> (дата звернення: 20.09.2020).

рівнях, через що немає єдиної системи організації фінансового контролю за державними закупівлями¹³.

Н. Заєць відзначає, що в Україні контроль у сфері публічних закупівель сьогодні можуть здійснювати різні державні органи, а саме: Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, правоохоронні органи, зокрема Генеральна прокуратура України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України¹⁴.

Щодо характеру впливу контролюючих органів слід зазначити, що такий вплив не можна зводити лише до систематичного спостереження, оскільки до повноважень контролюючих органів відноситься накладення стягнень, прийняття нормативних рішень, скасування процедури закупівлі тощо. Фінансовий контроль має вторинне значення як функція управління, оскільки фінансовий контроль безпосередньо не є інструментом організації фінансової діяльності. Він має на меті запобігання або усунення прорахунків під час здійснення фінансової діяльності та її покращення. Для здійснення контролю необхідна наявність відповідних критеріїв, що дають змогу регламентувати зазначену діяльність. Ці критерії визначаються фінансовим законодавством у сфері організації фінансової діяльності.

Таким чином, можна стверджувати, що вплив контролюючих органів об'єднує сукупність способів і методів організації контрольних дій. Ознака ж системності здійснення контролюючої діяльності може відображати різницю між визначенням контролю у широкому та вузькому розумінні.

У вузькому розумінні до контролюючих органів слід відносити лише тих суб'єктів, які здійснюють вплив на об'єкти контролю постійно, регулярно, "за певним планом". Натомість у широкому розумінні до контролюючих органів слід відносити суб'єктів, які здійснюють вплив не на регулярній основі, а лише на підставі звернень інших суб'єктів, виникнення певних обставин. До таких суб'єктів можна віднести, зокрема, правоохоронні органи, суди тощо.

Об'єктом контролю є правовідносини, які виникають між замовником та учасниками під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг. На нашу думку, таке визначення об'єкта контролю у сфері закупівель є достатньо ґрунтовним і всебічним, а також не потребує додаткової класифікації для цілей визначення поняття контролю у сфері закупівель.

Щодо мети здійснення контролю у сфері закупівель слід погодитися з О. Фіц про наявність концептуальної суперечності між дотриманням

¹³ Н. Здирко, 'Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель' (2019) 3 Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації 35–45.

¹⁴ Н. Заєць, 'Контроль в сфері державних закупівель та вплив його результатів на ефективність здійснення процедур закупівель' (2016) 30 Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки 216–23.

правових норм і принципу економії та ефективності в певних випадках. Навіть правильно реалізований процес закупівель здатен призвести до неефективного витрачання коштів. Така ситуація може бути наслідком цілої низки факторів, які були наявні під час проведення процедури закупівель (невелика кількість учасників тендеру, незважаючи на використання процедури відкритих торгів; недостатня увага може приділятися якості; надмірні обмежувальні технічні специфікації)¹⁵. Мета здійснення контролю не може зводитися лише до забезпечення добросовісної конкуренції, ефективного використання державних коштів або запобігання вчиненню корупційних правопорушень.

Досягнення економії та ефективності витрачання коштів має бути нерозривно пов'язане із запобіганням вчиненню корупційних діянь і зловживань, а також забезпеченням дотримання законодавчих норм. При цьому дотримання законодавчих норм має бути пріоритетним порівняно із досягненням забезпечення економії та ефективності, навіть якщо в конкретних випадках можна досягти більшої ефективності не дотримуючись правових норм. Цей принцип наявний, оскільки ефект від дотримання норм законодавства на рівні всієї галузі закупівель є більш значущим за вигоду в окремому конкретно взятому випадку.

Таким чином, мету здійснення контролю у сфері публічних закупівель можна визначити як досягнення економії та ефективності витрат коштів і запобігання вчиненню корупційних діянь та зловживань через забезпечення дотримання законодавчих норм.

Стосовно видів контролю варто визначити, що існують різні наукові підходи до критеріїв їхнього поділу. Так, З. Максименко і Н. Ткаченко виділяють три різновиди контролю:

1. Бюджетний – перевіряються всі центральні органи виконавчої влади (міністерства, відомства).
2. Тематичний (плановий) – здійснюються перевірки у конкретній сфері, наприклад: організацій охорони здоров'я, транспорту тощо.
3. Скарговий (поточний) – відбувається за повідомленнями преси, учасників процедур закупівель¹⁶.

Також досить поширеною є загальна класифікація фінансового контролю за таким критерієм – залежно від стадії, на якій відбувається контроль – на попередній, поточний і наступний¹⁷. Вважаємо доцільним застосувати такий поділ і у сфері публічних закупівель:

¹⁵ О Фіц, 'Моніторинг державних закупівель у країнах ЄС' (2012) 4 Держава та регіони. Сер. Держ. упр. 91–8.

¹⁶ З Максименко, Н Ткаченко, *Державні закупівлі в Україні: економічні аспекти та збірка нормативних актів: навчальний посібник для студентів ВНЗ* (Книга 2004) 304.

¹⁷ О Кузьменко (ред), *Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем): навчальний посібник* (Центр учбової літератури 2015) 232.

1. Попередній контроль здійснюється до початку процесу закупівлі та є по суті превентивним.

2. Поточний контроль здійснюється в процесі проведення закупівлі та її фактичного виконання.

3. Наступний контроль здійснюється після завершення процедури закупівлі, за результатами поданих учасниками звітів.

Для сфери публічних закупівель важливою є характеристика видів контролюючого впливу – залежно від суб'єкта.

Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону про 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 закупівель¹⁸.

Згідно з ч. 1 ст. 8 Закону про закупівлі:

Моніторинг процедури закупівлі здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [Державна аудиторська служба України], та його міжрегіональні територіальні органи.

Моніторинг закупівлі здійснюється протягом проведення процедури закупівлі, укладання договору про закупівлю та його виконання¹⁹.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України” Державна аудиторська служба України відповідно до покладених на неї завдань реалізує державний фінансовий контроль через здійснення: державного фінансового аудиту, перевірки закупівель, інспектування (ревізії), моніторингу закупівель; здійснює контроль за дотриманням законодавства про закупівлі. Державна аудиторська служба України для виконання покладених на неї завдань має право перевіряти під час державного фінансового контролю 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 цінностей²⁰.

Отже, Державна аудиторська служба України здійснює плановий і позаплановий (скарговий) державний контроль на всіх стадіях закупівлі за

¹⁸ Про публічні закупівлі (н 2).

¹⁹ Там само.

²⁰ Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 43.

допомогою проведення моніторингу, інспектування (ревізії), які направлені як на виявлення правопорушень, так і на їхнє попередження.

Відповідно до ст. 7 Закону України “Про Рахункову палату” Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності здійснення закупівель за кошти державного бюджету²¹. Вона проводить щорічну перевірку Уповноваженого органу та Антимонопольного комітету України щодо виконання ними функцій відповідно до регулювання закупівель і розгляду скарг. Інформація за результатами таких перевірок подається цим органам і Кабінету Міністрів України. Загалом діяльність Рахункової палати спрямована на наступний контроль²². Слід зазначити, що її діяльність на здійснення зовнішнього аудиту має загальний характер, зокрема й щодо аудиту вищих органів влади.

Відповідно до Методичних рекомендацій з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту:

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку та достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами²³.

Під час державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за ефективністю використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державного замовлення, Рахункова палата досліджує та оцінює: систему правових, організаційних і фінансових засад державного замовлення; ефективність формування та виконання державного замовлення. До того ж проводить такий контроль Рахункова палата за всіма стадіями закупівель товарів, робіт і послуг. При здійсненні контролю, по-перше, вона виконує узагальнюючу функцію, оскільки аналізує ефективність системи публічних закупівель загалом, а по-друге, проводить фактичний аналіз ефективності здійснення закупівель. Варто відзначити, що такий контроль має наступний характер, оскільки відбувається вже після завершення процедури закупівлі, на підставі отриманих звітів.

Державна казначейська служба України згідно з ч. 2 ст. 7 Закону про закупівлі перевіряє наявність договору про закупівлю до здійснення оплати за договором про закупівлю, річного плану закупівель та звіту

²¹ Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 1754.

²² С Яременко, ‘Державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері державних/публічних закупівель’ <<https://dozorgo.org/derzhkontrol>> (дата звернення: 20.09.2020).

²³ Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту, затверджені рішенням Рахункової палати від 22 вересня 2015 р. № 5-5 <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr5-5150-15#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

про результати проведення процедури закупівлі, які підтверджують проведення процедури закупівлі, за результатами якої укладено договір про закупівлю²⁴. Тобто Державна казначейська служба України здійснює контроль за дотриманням формальних вимог законодавства щодо наявності належної документації, яка підтверджує проведення процедури закупівлі за допомогою їхнього перегляду в електронній системі публічних закупівель.

Аналогічний контроль здійснюють банки під час оплати за договорами про закупівлю, а саме: перевіряють наявність звіту про результати проведення процедури закупівель та інших документів відповідно до Закону України “Про банки і банківську діяльність”²⁵, за допомогою їхнього перегляду в електронній системі публічних закупівель. У разі виявлення їхньої невідповідності вимогам цього Закону платіжне доручення вважається оформленим неналежним чином. Такий контроль відбувається на стадії виконання договору про закупівлі.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про антимонопольний комітет України” Антимонопольний комітет України – державний орган зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель²⁶. Він виконує роль органу оскарження та здійснює контроль у випадку подання скарги учасником закупівлі на порушення, що виникли після початку процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю.

Громадськість має лише повноваження пасивного спостерігача, фактично позбавлена повноважень на оскарження, адже для цього необхідно обґрунтувати порушення саме своїх прав та інтересів. Дієвим інструментом громадського контролю є публічність, тобто забезпечення вільного доступу до інформації на всіх стадіях проведення публічних закупівель. Будь-який контроль за дотриманням принципу співвідношення ціни та якості повинен передбачати дещо більше, аніж контроль за дотриманням правових норм під час здійснення окремих процедур закупівель²⁷.

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто зазначити. *Контроль у сфері публічних закупівель* можна визначити як сукупність способів і методів організації впливу органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськості, банків, міжнародних організацій на правовідносини, які виникають між замовником та учасниками під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, що здійснюється з метою

²⁴ Про публічні закупівлі (н 2).

²⁵ Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>> (дата звернення: 20.09.2020).

²⁶ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659- XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

²⁷ Н Ткаченко, *Управління державними закупівлями* (Книга 2007) 296.

досягнення економії та ефективності витрачання коштів, а також запобігання вчиненню корупційних діянь і зловживань через забезпечення дотримання законодавчих норм.

На нашу думку, велика увага з боку законодавця приділяється питанню запобігання корупційним проявам у сфері публічних закупівель, однак залишається невирішеним питання контролю за діями та ефективністю роботи уповноважених осіб та членів тендерного комітету. Це питання є важливим, оскільки мета діяльності останніх полягає у необхідності провести закупівлю максимально дотримуючись принципу співвідношення ціни та якості. Контроль у сфері публічних закупівель охоплює: перевірку, аналіз законності та ефективності здійснення закупівель, дотримання закупівельних процедур; оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт; аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення публічних закупівель.

З огляду на різні підходи вчених до питання класифікації видів контролю у сфері публічних закупівель, а також зважаючи на практичну доцільність, пропонуємо класифікацію контролю у сфері публічних закупівель залежно від ролі та повноважень суб'єкта контролю (контролюючого суб'єкта):

1. *Спеціальний контроль* здійснюють органи, для яких цей вид діяльності є основним. До таких органів варто віднести – Державну аудиторську службу України, Антимонопольний комітет України, Рахункову палату, Державну казначейську службу України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

2. *Загальний контроль* здійснюють суб'єкти, для яких сфера публічних закупівель не є основною, проте вони справляють суттєвий вплив на зазначені правовідносини. Суб'єктами є – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України та банки, Державна служба фінансового моніторингу України, органи прокуратури та правоохоронні органи.

3. *Опосередкований контроль* здійснюється судом, громадськістю та Радою асоціації.

Надамо класифікацію контролюючих органів у публічно-закупівельній сфері за таким критерієм – залежно від стадії, на якій відбувається контроль. Ця класифікація має практичне значення та може бути корисною для використання у своїй роботі – замовниками та учасниками публічних закупівель.

1. *Попередній контроль* процедури закупівель здійснюють такі контролюючі органи: правоохоронні органи, структурні підрозділи замовника.

2. *Поточний контроль* здійснюють: Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, громадськість.

3. *Наступний контроль* здійснюють: Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Антимонопольний комітет України, органи прокуратури та правоохоронних органів, банки, суди, громадськість.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Maksymenko Z ta Tkachenko N, *Derzhavni zakupivli v Ukraini: ekonomichni aspekty ta zbirka normatyvnykh aktiv: navchalnyi posibnyk dlia studentiv VNZ* (Knyha 2004) (in Ukrainian).
2. Tkachenko N, *Upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy* (Knyha 2007) (in Ukrainian).

Edited books

3. *Zahalna teoriia derzhavy i prava: Pidruchnyk dlia studentiv yurydychnykh vyshchykh navchalnykh zakladiv* (Tsvik M red, Pravo 2009) (in Ukrainian).
4. Kuzmenko O (red), *Administratyvne pravo. Zahalna chastyna (albom skhem): navchalnyi posibnyk* (Tsentр uchbovoi literatury 2015) (in Ukrainian).

Journal articles

5. Yaroshenko A ta Kostenko O, 'Vyznachennia sudovoi yurysdyksii (pidsudnosti) pry vyrishenni sporiv u publichno-zakupivelnii sferi' (2020) 8 Pravo Ukrainy 262–75 (in Ukrainian).
6. Povydysh V, 'Systema derzhavnoho kontroliu u sferi elektronnykh publichnykh zakupivel' (2017) 2 Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu 152–7 (in Ukrainian).
7. Zaiets N, 'Kontrol v sferi derzhavnykh zakupivel ta vplyv yoho rezultativ na efektyvnist zdiisnennia protsedur zakupivel' (2016) 30 Naukovi pratsi Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky 216–23 (in Ukrainian).
8. Zdyrko N, 'Derzhavne rehuliuвання ta kontrol u sferi publichnykh zakupivel' (2019) 3 Instytut bukhhalterskoho obliku, kontrol ta analiz v umovakh hlobalizatsii 35–45 (in Ukrainian).
9. Kotelevko O, 'Problemni pytannia pry zdiisnenni kontrolnykh funktsii derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy za derzhavnymy zakupivliamy ta shliakhy vyrishennia' (2012) 14 Visnyk Skhidnoukrainskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Dalia (in Ukrainian).
10. Fits O, 'Monitorynh derzhavnykh zakupivel u krainakh YeS' (2012) 4 Derzhava ta rehiony. Ser. Derzh. upr. 91–8 (in Ukrainian).
11. Shchukin O, 'Kontrol u sferi derzhavnykh zakupivel' (2014) 7 Yurydychna nauka 29–38 (in Ukrainian).

Websites

12. Yaremenko S, 'Derzhavnyi kontrol za dotrymanniam vymoh zakonodavstva u sferi derzhavnykh/publichnykh zakupivel' <<https://dozorro.org/derzhkontrol>> (accessed: 20.09.2020) (in Ukrainian).

Oksana Kostenko
Artem Yaroshenko

PERFORMANCE OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT

ABSTRACT. At present, the establishment and improvement of the public procurement system continues in our country. Over the past five years, there have been significant changes in the legislative rules apply to relations related to the procurement of goods, works and services. An Association Agreement with the EU was signed, the Law on Public Procurement was adopted, and significant changes to it came into force on April 19, 2020. However, despite the above-mentioned legislative changes, the analysis of the state of public procurement in Ukraine conducted by the Accounting Chamber in recent years showed that legal relations in this area did not comply with the principles of competition and transparency. In the report for 2018, it is noted that in 2017 the procurement system was characterized as unproductive and ineffective. In 2019, significant shortcomings of the public procurement system were also revealed, in particular, regarding the functioning of the electronic procurement system “PROZORRO” and a number of others.

The aim of this article is to improve the provisions of categorization and defining the essence of state control in the field of public procurement.

According to the results of the study, it is proposed to define control in the field of public procurement as a set of ways and methods of organizing the influence of public authorities and local governments, society, banks, international organizations on legal relations between the buyer and participants in procurement of goods, works and services, which is carried out in order to achieve savings and efficiency of spending, as well as to prevent corruption and abuse, by ensuring compliance with legislation.

The conclusions of the article provide a categorization of control in the field of public procurement depending on the role and powers of the subject of control (regulatory authorities):

Special control is exercised by the bodies for which this type of activity is the main one. Such bodies include the State Audit Service of Ukraine, the Antimonopoly Committee of Ukraine, the Accounting Chamber, the State Treasury Service of Ukraine, and the Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine. General control is exercised by entities for which the scope of public procurement is not the main one, but they have a significant impact on these legal relations. The subjects are the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Bank of Ukraine, the State Financial Monitoring Service of Ukraine, the prosecutor’s office, and law enforcement agencies. Indirect control is exercised by the court, the public, and the Association Council.

Also, the categorization of regulatory authorities in the public procurement sphere depending on the stage at which the control takes place is carried out.

KEYWORDS: public procurement; regulatory authorities; state control; categorization of control.