

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.951 : 351.82

Щукін О. М., здобувач Міжнародного
університету бізнесу і права

Контроль у сфері державних закупівель

Статтю присвячено дослідженню проблем контролю у сфері державних закупівель. Проаналізовано порядок розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. Визначено, що основна відмінність нагляду від контролю виявляється в особливих повноваженнях (компетенції), завданнях, змісті діяльності контролюючих органів у сфері державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, контроль, нагляд, контролюючі органи.

Статья посвящена исследованию проблем контроля в сфере государственных закупок. Проанализирован порядок рассмотрения жалоб о нарушении законодательства в сфере государственных закупок. Определено, что основное отличие надзора от контроля заключается в особенных полномочиях (компетенциях), заданиях, содержании деятельности контролирующих органов, в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, контроль, надзор, контролирующие органы

Article is devoted to research of problems of control in the sphere of government procurements. The grievance procedure about a violation of the law in the sphere of government procurements is analysed. It is certain that the main difference of supervision from control consists in special powers (competences), tasks, the content of activity of supervisory authorities, in the sphere of government procurements.

Keywords: government procurements, control, supervision, supervisory authorities

Вступ. Одним із різновидів публічного (суспільного) контролю, що здійснює незалежна Україна, є контроль у сфері державних закупівель.

Мета контролю у сфері державних закупівель полягає у своєчасному виявленні відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економічності управління фінансовими ресурсами, що дасть змогу підвищити рівень відповідальності уповноважених осіб, отримати відшкодування збитків та попередити повторення порушення у майбутньому, зауважує В. П. Міняйло [7, с. 125].

Основний матеріал. На думку О.В. Котелевко, контроль державних закупівель — це 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 пропозицій. Контроль державних закупівель у сучасних умовах відіграє важливу роль, обумовлену наявністю великої кількості порушень та зловживань у сфері державних закупівель [6].

Не можна не погодитись із зауваженням О.Ю. Фіц, що навіть правильно реалізований процес закупівель може призвести до неефективного витрачання державних коштів. Моніторинг ефективного і раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії при здійсненні державних закупівель займає другорядну роль ніж моніторинг з дотримання правових норм при здійсненні державних закупівель

[16, с. 91]. Моніторинг дотримання норм та правил (або моніторинг відповідності) часто має на меті створення умов для корекції поточних процедур. Такий контроль може зайти настільки далеко, що вимагатиме, щоб замовники отримували попередній дозвіл для прийняття певних рішень. У таких випадках існує ризик того, що контроль стає нав'язливим та без необхідності уповільнює процес закупівель.

Приклади свідчать, що моніторинг може слугувати різним цілям, бути заснованим на різних методах і бути різної інтенсивності. Важлива відмінність має бути встановлена між моніторингом дотримання правових норм та моніторингом фактичних результатів здійснених процедур закупівель. Найскладнішою частиною моніторингу є визначення чіткої мети та встановлення відповідних показників і, можливо, цілей [1].

У багатьох державах-членах ЄС аспект співвідношення ціни і якості в сфері державних закупівель становить особливий інтерес для аудиторських установ з точки зору поліпшення оптимального використання наявних коштів у державному секторі. Це є характерною особливістю старших членів ЄС, де моніторинг сприяє вдосконаленню практики, що застосовується, а процедури направлені на максимальне дотримання ступеня співвідношення ціни і якості.

Будь-який контроль за дотриманням принципу співвідношення ціни і якості повинен передбачати дещо більше, аніж контроль за дотриманням правових норм під час здійснення окремих процедур закупівель [14, с. 217].

Діяльність Мінекономрозвитку з моніторингу розділена між Відділом моніторингу та Відділом аналізу. Відділ моніторингу на сьогодні проводить значну частину діяльності в сфері моніторингу на основі вимог Наказу «Про здійснення моніторингу державних закупівель» [8]. Відділ аналізу щоквартально готує звіт (огляд) щодо державних закупівель для Уряду та Рахункової палати. У такому огляді міститься інформація щодо законодавчих ініціатив у цій сфері. Проте, акцент робиться на поданні різних кількісних показників закупівельної діяльності, що підрозділяється залежно від процедури закупівель, але без подальшого розподілу за секторами чи вартістю контрактів. Дані, наведені у Звіті, беруться із щоквартальних статистичних оглядів і мають суто описовий характер у тому сенсі, що не надається жодних висновків щодо продуктивності закупівель. Що стосується аналогічного зобов'язання надавати інформацію у Віснику державних закупівель, не існує жодних санкцій, щоб схилити замовників звітувати для цілей статистики. Тому основа для статистики може не завжди бути повною, зауважує О.Ю. Фіц [16, с. 96-97].

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів відповідно до п. 4 ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель», перевіряє у замовника:

- правильність оформлення форм документів, встановленим законодавством вимогам (за їх наявності);
- правильність заповнення документів відповідно до затверджених інструкцій (за їх наявності);
- правильність організації та проведення процедури електронного реверсивного аукциону розміщених на веб-порталі Уповноваженого органу та на веб-сайті оператора електронного майданчика.

Казначейський контроль – це система заходів (діяльність) органів Державної казначейської служби України, спрямована на забезпечення законності та раціональності управління публічними фінансовими ресурсами та запобігання порушенням

фінансової дисципліни. Особливість об'єкта та мети зазначеної діяльності органів казначейства дозволяє виділи казначейський контроль як особливий вид фінансового контролю, зазначає Л.В. Фалько [15].

Як зауважує О.В. Котелевко, органи державної казначейської служби України здійснюють попередній і поточний фінансовий контроль, який забезпечує законність здійснення платежів за договорами на закупівлю товарів, робіт та послуг і запобігає можливим майбутнім фінансовим порушенням. За вказаними особливостями такий контроль державних закупівель має ознаки казначейського контролю як особливого виду фінансового контролю [6].

У разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері закупівель повідомляє про такі випадки Уповноважений центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель та Антимонопольний комітет України як орган оскарження.

Наприклад, протягом першого півріччя 2012 року на виконання Закону України «Про здійснення державних закупівель» [13] Державною казначейською службою України було наданих попереджень у зв'язку з порушенням законодавства у сфері державних закупівель у розрізі територіальних органів Державної казначейської служби України (див. Додаток).

Додаток

Область	Кількість попереджень	Сума зазначена у договорі, тис. грн.
АР Крим	1	425,5
Вінницька	3	768,5
Волинська	1	342,9
Дніпропетровська	32	19 801,9
Донецька	59	17 178,2
Житомирська	0	0
Закарпатська	0	0
Запорізька	3	1 316,8
Івано-Франківська	1	661,5
Київська	19	12 591,0
Кіровоградська	2	193,7
Луганська	1	190,6
Львівська	0	0
Миколаївська	0	0
Одеська	10	5 270,8
Полтавська	5	2 118,0
Рівненська	3	243,1
Сумська	0	0
Тернопільська	1	146,9
Харківська	8	2 628,5
Херсонська	16	124,9
Хмельницька	0	0
Черкаська	1	229,3
Чернівецька	0	0
Чернігівська	3	1 343,2
м. Київ	13	39 435,2
м. Севастополь	4	706,9
Разом	186	105 717,4

Інші органи, Антимонопольний комітет України, Рахункова палата, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, здійснюють контроль у сфері державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України, відповідно до п. 5 ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель» [13].

Антимонопольний комітет України згідно з п. 3 ст. 7 Закону України «Про здійснення державних закупівель» визнаний органом оскарження з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах державної закупівлі. На нього покладено створення постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель [13].

Порядок діяльності постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель встановлений ст. 14 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [11], рішення постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель приймаються від імені Антимонопольного комітету України.

Постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель Антимонопольного комітету України діє у складі трьох державних уповноважених Антимонопольного комітету України.

Член постійно діючої адміністративної колегії, який є пов'язаною особою з суб'єктом оскарження або замовником, не може брати участь у розгляді та прийнятті рішень щодо такої скарги і повинен бути замінений на час розгляду і прийняття рішення щодо такої скарги іншим державним уповноваженим Антимонопольного комітету України, що визначається Головою Антимонопольного комітету України.

Рішення постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель оформляються у письмовій формі та надсилаються не пізніше наступного робочого дня після їх прийняття Уповноваженому органу, суб'єкту оскарження, замовнику, центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, та редакції державного офіційного друкованого видання з питань державних закупівель, а в разі здійснення закупівлі за процедурою електронного реверсивного аукциону також оператору електронного майданчика.

Рішення постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель набирають чинності з дня їх прийняття та є обов'язковими для виконання замовниками та особами, яких вони стосуються.

Рішення постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель підлягають обов'язковій публікації в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель, а також не пізніше наступного робочого дня після їх прийняття оприлюднюються на веб-порталі Антимонопольного комітету України.

Рішення постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель може бути оскаржено суб'єктом оскарження чи замовником до суду протягом місячного строку з дня, коли особа дізналася про його прийняття.

За даними органу оскарження постійною діючою адміністративною колегією з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель протягом першого півріччя 2012 року до Антимонопольного комітету України подано 340 скарг.

В процесі виконання функцій органу оскарження постійна діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» виявила такі типові порушення замовниками вимог законодавства у сфері державних закупівель під час проведення ними процедур закупівель за державні кошти:

1) перша категорія порушень – складання замовниками документації конкурсних торгів з порушенням основних принципів державних закупівель, визначених Законом України «Про здійснення державних закупівель», зокрема:

- встановлення непрозорих та нечітких технічних і кваліфікаційних вимог документації конкурсних торгів;

- штучне розширення предмета закупівлі (невиправдане об'єднання товару/послуг в один лот/предмет закупівлі; нечітке, загальне визначення предмета закупівлі);

- штучне звуження предмета закупівлі (зайва деталізація предмета закупівлі);

- помилки під час складання документації конкурсних торгів (невідповідність додатків документації конкурсних торгів основним вимогам документації конкурсних торгів, невірно визначені строки подання пропозицій конкурсних торгів тощо);

2) друга категорія порушень – процедурні порушення з боку Замовника, зокрема:

- порушення порядку оприлюднення/опублікування інформації про закупівлю;

- неправомірне відхилення пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі;

- неправомірне визначення переможця процедури закупівлі;

- допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів;

- укладення договорів про закупівлю з порушенням строків, визначених Законом України «Про здійснення державних закупівель» (в тому числі під час процедури оскарження) [13].

Як зазначено ч. 5 ст. 7 Закону України від «Про здійснення державних закупівель» [13], Державна фінансова інспекція України здійснює контроль у сфері державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією України [5] та законами України.

Відповідно до п. 5 п. 6 Положення про Державну фінансову інспекцію України [10], Держфінінспекція України для виконання покладених на неї завдань має право в установленому порядку здійснювати державний фінансовий контроль, зокрема, шляхом проведення перевірок державних закупівель.

На даний час відповідний порядок врегульований наказом «Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби» [9].

За результатами моніторингу та позапланових перевірок державних закупівель 2012 року територіальні органи Держфінінспекції України попередили втрат на закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти на суму 1,7 млрд. грн. Зокрема, за рахунок відміни конкурсних торгів – на суму 956,2 млн. грн. та шляхом розірвання укладених договорів – на суму 704,3 млн. грн.

За результатами оперативного моніторингу державних закупівель (без виходу

на об'єкт контролю шляхом запиту документів) протягом I півріччя 2013 року територіальні органи Держфінінспекції України попередили зайві витрати державних коштів у сфері держзакупівель на загальну суму близько 845,6 млн. грн. Зокрема, через виявлені фінансові порушення були відмінені конкурсні торги на загальну суму 292,1 млн. грн. Укладених договорів розірвано на загальну суму 553,5 млн. грн.

Найзначніші результати роботи із попередження втрат у держфінінспекцій в Донецькій (316,3 млн. грн., або 37,4% втрат державних коштів від загальної суми по Україні), Львівській (90,5 млн. грн., або 10,7%), Дніпропетровській (64,5 млн. грн., або 7,6%), Луганській (57,5 млн. грн., або 6,8%), Черкаській (44,7 млн. грн., або 5,3%), Кіровоградській (43,6 млн. грн., або 5,2%), Херсонській (39,5 млн. грн., або 4,7%) та Сумській (36 млн. грн., або 4,3%) областях.

Держфінінспекцією України запроваджено підхід до планування контрольної ревізійної роботи та відбору об'єктів контролю на підставі оцінки ризиків допущення фінансових порушень, моніторингу ризикових операцій, інформації зі ЗМІ, звернень громадян та телефону довіри Держфінінспекції України [3].

Державна служба статистики України веде облік закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та торги, що відбулися, затверджує форм статистичної звітності у сфері закупівель та ін. [12, ст. 12].

Досліджуючи статистичні звіти за 2012 рік та I півріччя 2013 року відносно діяльності Мінекономрозвитку України, Державної казначейської служби України, Постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель Антимонопольного комітету України, Держфінінспекції України, варто звернути увагу, що контроль державних закупівель у сучасних умовах відіграє важливу роль, що обумовлено наявністю великої кількості порушень та зловживань у сфері державних закупівель.

Контроль за законністю та ефективністю витрачання державних коштів представлений різноманітними формами, які закріплені в діючому законодавстві [2].

Найбільш до сфери державних закупівель можна застосувати класифікацію контролю, визначену В.К. Колпаковим та О.В. Кузьменко [4, с. 525-526].

Контроль у сфері державних закупівель пропонуємо класифікувати:

- 1) залежно від належності суб'єкта до державних або громадських структур:
 - державний контроль у сфері державних закупівель;
 - громадський контроль у сфері державних закупівель.

- 2) залежно від суб'єкта (що здійснює контроль) в системі державного управління:
 - а) контроль органів державної влади:
 - контрольна діяльність Верховної Ради України;
 - контрольна діяльність Президента України.

Контрольну діяльність органів державної влади у сфері державних закупівель здійснює Рахункова палата України.

- б) контроль органів виконавчої влади:

- Кабінету Міністрів України;
- контролю центральних органів виконавчої влади.

- 3) залежно від адміністративно-правової компетенції суб'єкта, а саме, позабудомчий контроль центральних органів виконавчої влади у сфері державних закупівель:

- а) контроль служб, міністерств і комітетів (Державної казначейської служби України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольного

комітету України; Державної служби статистики України);

б) фінансовий контроль державних інспекцій (Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України);

в) нагляд міністерств, комітетів, інспекцій (Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольного комітету України, Державної фінансової інспекції України);

4) залежно від спрямованості контролю (виділяють зовнішній контроль та внутрішній контроль);

5) залежно від призначення контролю (виділяють загальний контроль, що охоплює всі напрямки діяльності суб'єкта, що контролюється, а також цільовий контроль окремого напрямку роботи суб'єкта, що контролюється);

б) залежно від часу проведення контролю (попередній, поточний або оперативний, наступний).

Заходами державного нагляду (контролю) державних закупівель є перевірки.

Висновки. Отже, на сьогодні Закон України «Про здійснення державних закупівель» не розрізняє поняття юридичних термінів «контроль» та «нагляд», неодноразово було зафіксовано використання юридичних термінів «контроль» та «нагляд» як взаємозамінних.

Зокрема, хотілося зауважити, що відмінність нагляду від контролю у сфері державних закупівель полягає в тому, що перший має більш вузьку сферу застосування.

Підсумовуючи зазначене, можна зробити висновок, що ретельний аналіз визначень контролю, нагляду, моніторингу дозволив надати власне уточнене визначення поняття державного контролю державних закупівель.

На нашу думку, сучасним умовам найбільш відповідає визначення поняття державного контролю 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 та ефективне використання державних коштів у сфері державних закупівель.

Запропоноване визначення поняття «державний контроль у сфері державних закупівель» є більш змістовним та чітко визначає сам процес, об'єкти, суб'єкти та мету такого процесу.

Новизна такого визначення полягає у врахуванні сутнісних ознак контролю як систематичного спостереження за об'єктом контролю та процедурою державних закупівель.

Слід зауважити, що незважаючи на вживання законодавцем понять контролю та нагляду як синонімів, основна відмінність нагляду від контролю виявляється в особливих повноваженнях (компетенції), завданнях, змісті діяльності контролюючих органів у сфері державних закупівель.

Саме компетенція (повноваження) визначають сутність нагляду та контролю у сфері державних закупівель.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Багиев Г.Л., Асаул А.Н. Организация предпринимательской деятельности. Учебное пособие/ Под общей ред. проф. Г.Л. Багиева. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001. — 231 с. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m72/>

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
3. Держфінінспекція попередила зайві витрати у сфері державних закупівель на суму понад 845 млн. грн.. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246456369&cat_id=244277212
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
6. Котелевко О.В. Проблемні питання при здійсненні контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи вирішення / О.В. Котелевко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2412/1/Kotelevko.pdf>
7. Міняйло В.П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель / В.П. Міняйло. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/vnulp/menagement/2009_647/22.pdf
8. Порядок здійснення моніторингу державних закупівель: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.10.2011 р. № 155 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 95. – Ст. 3474.
9. Порядок проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби: наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 26.06.2007 р. № 136 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 52. – Ст. 2154.
10. Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1325.
11. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №50. – Ст. 472.
12. Про державну статистику: Закон України від 17.09.1992 р. № 2614-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №43. – Ст. 608.
13. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №17. – Ст. 597.
14. Ткаченко І.Б. Управління державними закупівлями: монографія / Н.Б. Ткаченко. – К. : Книга, 2007. – 296 с.
15. Фалько Л.В. Особливості реалізації контрольних повноважень органів Державного казначейства України у сфері державних закупівель / Л.В. Фалько // Право і безпека. – 2011. – №2(39). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>
16. Фіц О.Ю. Моніторинг державних закупівель у країнах ЄС / О.Ю. Фіц // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2012. – № 4 (40). – С. 91-98.

