

МІСЦЕ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовано особливості правового регулювання державних закупівель в Україні. Встановлено, що використання державних коштів при здійсненні закупівель регулюється нормами фінансового права. Визначено місце державних закупівель у публічній фінансовій діяльності.

Ефективність діяльності держави та місцевого самоврядування безпосередньо залежить від правового регулювання економічних відносин, що пов'язані з формуванням, розподілом та використанням фондів коштів, необхідних для вирішення поставлених питань. У нормативно-правових актах визначається порядок функціонування механізмів, які повинні забезпечити економне та ефективне використання фондів коштів, створених для фінансування соціально-економічного розвитку держави та місцевого самоврядування. Для найбільш ефективного використання фінансових ресурсів держави та місцевого самоврядування в сучасних умовах необхідно дослідити правовий механізм управління публічними фінансами з метою його вдосконалення.

Змінюючи правові умови порядку використання публічних фінансових ресурсів, держава впливає на економічні процеси, які мають значення для задоволення публічних потреб. При здійсненні публічних видатків особливе місце посідає фінансово-економічний механізм державних закупівель, правове регулювання якого має важливе значення для реалізації фінансової політики держави. У зв'язку з цим необхідно визначити дієвий правовий механізм державних закупівель при використанні державних коштів.

Зміст, форми та методи правового регулювання та здійснення публічної фінансової діяльності є предметом наукових досліджень багатьох вчених, зокрема дані питання розкриті у працях Л. К. Воронової [1], О. П. Гетьманець [2], С. В. Запольского [3], Ю. О. Кроніної [4], О. П. Орлюк [5], Е. Д. Соколової [6], О. І. Худякова [7], Н. І. Хімичевої [8]. Проте питанню фінансово-правового регулювання такого напрямку публічної фінансової діяльності, як використання коштів централізованих та децент-

ралізованих публічних фондів, у тому числі при здійсненні державних закупівель, уваги приділено досить мало. Державні закупівлі є вагомим фінансово-економічним чинником, вплив якого здійснюється на фінансовий, економічний та міжнародний стан держави. Правове регулювання у цій сфері динамічно змінюється залежно від фінансової політики держави та її міжнародних пріоритетів. Тому з'ясування місця та особливостей правового регулювання державних закупівель у публічній фінансовій діяльності сьогодні є досить актуальним.

Метою цієї статті є з'ясування особливостей правового регулювання державних закупівель та його місця у фінансовій діяльності держави на підставі аналізу правових наукових розробок щодо змісту та методів фінансової діяльності держави з урахуванням положень сучасного законодавства.

У процесі своєї діяльності органи влади реалізують багато функцій, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності та правопорядку, розвитком економіки та соціальної сфери, охороною навколишнього середовища, виконанням міжнародних зобов'язань та поліпшенням інвестиційного середовища країни. Для реалізації цих функцій державою здійснюються закупівлі відповідних товарів, робіт і послуг, які оплачуються за рахунок коштів бюджетів, а також позабюджетних джерел фінансування. Тому якість виконання державних функцій значною мірою залежить від адекватності фінансового забезпечення та ефективності використання виділених фінансових ресурсів, в тому числі і на закупівлю товарів, робіт та послуг, адже, як стверджує Н. І. Хімичева, саме у використанні фінансових ресурсів відповідно до завдань, які постають перед державою, і полягає зрештою

смысл фінансової діяльності. Відносини, що виникають у процесі такої діяльності, можуть обслуговуватися, крім фінансового права, іншими галузями права [8, с. 87].

Як зазначає Е. Д. Соколова, фінансова діяльність держави і муніципальних утворень, обумовлена об'єктивними потребами розвитку суспільства, заснованого на товарно-грошовому обігу, фінансова система якого, поряд з публічними фінансами, включає приватні фінанси, здійснюється у правовій формі на основі застосування не тільки норм публічного (зокрема фінансового) права, а й норм приватного (в основному цивільного) права [6, с. 74].

З огляду на договірні відносини, за якими при закупівлі здійснюється перехід права власності, відносини у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти є різновидом цивільних правовідносин та регулюються нормами приватного права. Деякі аспекти здійснення закупівель належать до предмета регулювання господарського та адміністративного права.

У той же час порядок закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти врегульований фінансово-правовими нормами в частині планування та розподілу коштів на здійснення закупівель, в частині розрахунків за зобов'язаннями за договорами закупівлі та відповідно фінансового контролю за цільовим, ефективним та законним використанням державних коштів при здійсненні державних закупівель. Процедури державних закупівель становлять єдиний фінансово-економічний механізм, відповідно на всіх стадіях нерозривно пов'язаний із фінансовою діяльністю держави.

У науці фінансового права загальноприйнятим є розуміння фінансової діяльності держави як організованої, регламентованої нормами права діяльності уповноважених державних органів влади та органів місцевого самоврядування з формування, розподілу, використання фондів коштів, необхідних для створення умов соціально-економічного розвитку країни [2, с. 69].

Відповідно до визначення, наданого Е. Д. Соколовою, фінансова діяльність держави – це практичні дії її органів, спрямовані на реалізацію фінансової політики держави шляхом створення, розподілу (перерозподілу) та використання централізованих та децентралізованих фондів грошових коштів, необхідних для фінансового забезпечення його завдань і функцій [6, с. 40].

З урахуванням розвитку та побудови фінансово-правової науки навколо критерію «публічності» вважаємо, що поняття «публічна фі-

нансова діяльність» більш лаконічно та чітко визначає й поєднує категорії «фінансова діяльність держави» та «фінансова діяльність органів місцевого самоврядування». Така позиція підтримується у роботах О. П. Орлюк [5], О. А. Музики-Стефанчук [9], А. А. Нечай [10], Ю. О. Крохіної [4].

О. П. Орлюк визначає публічну фінансову діяльність, як плановану та систематичну діяльність держави й органів місцевого самоврядування у сфері мобілізації, розподілу, перерозподілу й використання публічних фондів коштів із метою виконання покладених на них завдань і функцій та задоволення публічного інтересу. Визначаючи публічні фінанси, А. А. Нечай враховує не тільки форму власності на фонди коштів, а й характер інтересу, який задовольняється за рахунок даного фонду [5, с. 36].

Слід відмітити, що відсутня принципова різниця у визначенні категорії публічної фінансової діяльності або фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування, на думку більшості науковців у сфері фінансового права.

Зауважимо, що існують й інші погляди науковців на фінансову діяльність як на предмет регулювання фінансового права.

Так, С. В. Запольский зазначає, що фінансовою діяльністю держави повинна бути визнана виключно публічний аспект державного і майнового управління, пов'язаний зі створенням нових, скасуванням застарілих, реконструкцією та вдосконаленням застосовуваних фінансових інститутів [3, с. 32]. Визнання як фінансової діяльності держави переважно реалізацію владної функції зі створення, організації фінансових інститутів, визначення фінансової політики, на наш погляд, є досить слушним. У той же час державі властива й функція безпосереднього управління фондами коштів, яка здійснюється шляхом реалізації встановлених законодавством повноважень виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування. Реалізація фінансової політики, визначеної законодавцем, також безпосередньо належить до публічної фінансової діяльності. Показовим прикладом є визначення основних напрямків бюджетної політики законодавчим органом та відповідно складання проекту державного бюджету і бюджетних запитів згідно з розробленими бюджетними програмами. Інакше кажучи, фінансова діяльність держави має включати й сукупність заходів, які вживаються при мобілізації фінансових ресурсів, при їх розподілі та використанні. Важливе значен-

ня має і фінансовий контроль з боку держави, обґрунтований значенням фінансів для виконання державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Особливої позиції дотримується О. І. Худяков, котрий визначає фінансову діяльність держави як діяльність держави, що виступає в цілому або в особі уповноважених на те органів, щодо створення грошової інфраструктури країни та забезпечення її належного функціонування, а також з формування, розподілу та організації використання державних грошових фондів [7, с. 19]. Вважаємо, що включення до поняття фінансової діяльності держави заходів щодо створення та забезпечення функціонування грошової системи країни має певний сенс. Проте обмеження ролі держави при використанні публічних фінансових ресурсів є досить спірним. Дійсно, чи використовуються грошові фонди у процесі публічної діяльності держави, або, як зазначає О. І. Худяков, це є звичайною господарською діяльністю юридичної особи, а держава тільки організує даний процес? Таке питання дуже тісно пов'язано з нормативно врегульованим порядком використання публічних грошових коштів та моментом переходу права власності на державні кошти при виділенні їх з бюджету або позабюджетних фондів.

Підтримуємо позицію щодо необхідності включення використання публічних грошових фондів до предмета регулювання фінансового права, якої дотримуються багато науковців. З'ясування зазначеного питання є суттєвим для дослідження правового регулювання державних закупівель фінансово-правовими нормами. Тому вважаємо, що у фінансово-правовому аспекті державні закупівлі – це використання у спеціальному порядку уповноваженими особами державних коштів для придбання товарів, робіт та послуг з метою виконання покладених на них функцій або забезпечення власних потреб.

Процес використання коштів публічних фондів доцільно розглянути на прикладі використання бюджетних фондів, як найбільш регламентованою правовими нормами процедурою. До коштів позабюджетних цільових фондів застосовується казначейське обслуговування, що надає можливість проводити також певні аналогії щодо їх використання.

Як зазначає Л. К. Воронова, відносини з приводу публічних фінансів є владно-майновими. З одного боку, держава наділяє компетентні органи владними повноваженнями і контролює надходження коштів у бюджет. З

іншого боку, такі відносини регулюють формування власності держави, хоча спочатку й у специфічній грошовій формі [1, с. 54].

Майнові відносини між фізичними та юридичними особами та за участю публічно-правових утворень є предметом регулювання цивільного законодавства. Держава та територіальні громади є публічними утвореннями, які не мають статусу юридичної особи. При цьому, відповідно до ст. 326 Цивільного кодексу України, який встановлює правові засади права власності, визначено, що в державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, право власності на яке здійснюють відповідно органи державної влади. Згідно зі ст. 142 Конституції України та ст. 327 Цивільного кодексу України фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи бюджетів, а у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Публічні фонди коштів розглядаються також як особливий об'єкт права публічної власності. Як елемент фінансових ресурсів держави дані фонди є різновидами об'єктів власності [11].

Держава та територіальні громади набувають цивільні майнові права та обов'язки, тобто реалізують свою дієздатність, через свої органи влади, що діють у межах їхньої компетенції, встановленої законом про статус указаних органів, що закріплено у статтях 170–173 Цивільного кодексу України.

Н. Я. Якимчук зазначає, що категорія компетенції пов'язана зі встановленням публічно-правового статусу відповідного органу державної (публічної) влади, а тому не є цивільно-правовою і встановлюється нормами конституційного, фінансового або адміністративного права [11].

Набувати цивільні права та обов'язки можуть лише ті органи влади, до компетенції яких віднесені повноваження виступати від імені публічних утворень у господарському обороті. Право на взяття бюджетних зобов'язань (будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду) та здійснення витрат бюджету віднесено до компетенції розпорядників бюджетних коштів. Розпорядники бюджетних коштів (бюджетні установи) можуть уповноважити інших суб'єктів господарювання – одержувачів бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, в тому числі

на взяття бюджетних зобов'язань та отримання на їх виконання коштів із бюджету.

Звідси можемо вказати на відмінність цивільно-правового та фінансово-правового регулювання порядку використання публічних коштів. У фінансових правовідносинах щодо використання бюджетних коштів беруть участь спеціальні суб'єкти: розпорядники та одержувачі бюджетних коштів, що у цивільно-правових відносинах виступають як юридичні або фізичні особи. Такі спеціальні суб'єкти фінансово-правовими нормами уповноважені державою або місцевим самоврядуванням реалізувати в господарському обороті правомочність користування власністю держави на бюджетні кошти та повинні діяти саме в публічних інтересах.

Правовідносини при взятті бюджетних зобов'язань виникають у процесі реалізації розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів своїх повноважень, які передбачені нормативно-правовими актами та бюджетними програмами. Укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій, за якими розпорядником бюджетних коштів взято зобов'язання без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом та законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), є недійсними. Зазначена правова конструкція міститься у ст. 48 Бюджетного кодексу України [12]. Таким чином, фінансово-правовою нормою визначено недійсність цивільно-правових угод розпорядників бюджетних коштів, які укладені з порушенням вимог Бюджетного кодексу України щодо порядку планування та використання бюджетних коштів.

Слід звернути увагу, що взяття зобов'язань без відповідних бюджетних асигнувань або з перевищенням повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України чи Законом про Державний бюджет України є порушенням бюджетного законодавства, за яке передбачене застосування заходів впливу. Згідно зі ст. 116 Бюджетного кодексу України порушенням бюджетного законодавства визнається порушення учасником бюджетного процесу встановлених цим Кодексом чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [12]. Це означає, що укладення цивільно-правової угоди або розміщення замовлення без дотримання вимог бюджетного законодавства розпорядником

бюджетних коштів є порушенням учасником бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання.

Звідси вбачається, що порядок укладання договорів на закупівлю товарів, робіт та послуг розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, крім цивільного та господарського законодавства, обов'язково регламентується ще й фінансово-правовими нормами, які містяться в бюджетному законодавстві.

Державою здійснюється фінансово-правове регулювання режиму витрачання бюджетних коштів за взятими зобов'язаннями. Розпорядники та одержувачі бюджетних коштів отримують кошти на реєстраційні рахунки – лише в разі взяття бюджетних зобов'язань відповідно до бюджетних асигнувань та їх реєстрації в органах Державної казначейської служби України. Особливий режим витрачання коштів застосовується у випадку здійснення процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Органи Державної казначейської служби реєструють бюджетні зобов'язання лише за його відповідності річному плану закупівель та наявності документів, які підтверджують проведення закупівлі та передбачені законодавством у сфері державних закупівель.

З моменту отримання коштів на рахунок розпорядник або одержувач має право користуватись такими коштами. Знову ж таки, дане право є обмеженим, тому що порядок їх витрачання визначений кошторисом або планом використання бюджетних коштів, а у випадку застосування процедури закупівлі – ще й передбаченими законодавством документами щодо її проведення.

Економічна або господарська діяльність осіб, які здійснюють операції з бюджетними коштами, також перебуває під впливом фінансових правових норм. Так, здійснення правового регулювання використання бюджетних коштів полягає у витрачанні отриманих коштів за взятими бюджетними зобов'язаннями на цілі, визначені бюджетним призначенням.

Бюджетна система України ґрунтується на принципах, визначених Бюджетним кодексом України, одним із яких є принцип цільового використання бюджетних коштів: бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями.

Ефективність використання коштів бюджету, тобто обов'язок забезпечити відповідність

оптимального співвідношення витрат бюджетних коштів поставленим цілям і завданням, є одним із основних напрямків правового регулювання управління публічними фінансовими ресурсами.

Важливим фактором є додержання фінансової дисципліни, яка включає в себе дотримання визначених у нормативних актах та договорі порядку та строків оплати, процедури отримання товарів, послуг і робіт, що здійснюються за рахунок бюджету.

Значну роль при використанні бюджетних коштів відіграє визначення справедливої та рентабельної ціни за поставлені товари або надані роботи та послуги. Ключова позиція тут належить фінансово-економічному механізму державних закупівель, який містить порядок проведення конкурсних процедур при закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти. Економію витрачених фінансових ресурсів при досягненні оптимальних результатів та поставлених цілей можливо вважати одним із пріоритетних завдань правового регулювання діяльності у сфері публічних фінансів.

Вищевикладені обставини підтверджують, що критерії цільового спрямування, ефективності, рентабельності та додержання фінансової дисципліни за якими оцінюється діяльність у сфері використання бюджетних коштів при здійсненні державних закупівель, встановлені саме фінансово-правовими нормами.

Отже, проведений аналіз правового регулювання процедури використання бюджетних коштів підтверджує, що поряд із формуванням публічних фондів та їх розподілом безпосеред-

не використання публічних фінансових ресурсів в економічній діяльності уповноважених суб'єктів є одним із напрямків фінансової діяльності держави, яка є предметом регулювання фінансово-правовими нормами.

Фінансова діяльність держави здійснюється різними методами, які являють собою конкретні засоби, прийоми та способи, які держава та уповноважені органи використовують для управління фінансовою системою та забезпечують мобілізацію, розподіл та використання централізованих та децентралізованих грошових фондів [1, с. 46; 2, с. 12]. Правовий режим проведення державних закупівель – це встановленням Законом України «Про здійснення державних закупівель» [13] спосіб використання коштів, які призначені для забезпечення діяльності держави, місцевого самоврядування та задоволення публічних інтересів.

Враховуючи вищевикладене, зазначимо, що правове регулювання механізму державних закупівель поряд із цивільним та господарським законодавством здійснюється правовими нормами, які належать до фінансово-правових інститутів бюджетного права та публічних видатків. Таким чином, механізм державних закупівель, який включає планування замовниками закупівель за державні кошти, укладення ними договору у спеціальному порядку із застосуванням конкурсних процедур та його виконання – це особливий спосіб забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів як напрямку публічної фінансової діяльності.

Список використаної літератури

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент, 2006. – 448 с.
2. Фінансове право : підручник / за ред. Гетманець О. П. – Х. : Еспада, 2008. – 416 с.
3. Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. – М. : РАП ; Эксмо, 2008. – 160 с.
4. Крохина Ю. А. Финансовое право России : учеб. для вузов / Ю. А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – 704 с.
5. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
6. Соколова Э. Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований : науч. изд. / Э. Д. Соколова. – М. : Юриспруденция, 2007. – 131 с.
7. Худяков А. И. Финансовое право республики / А. И. Худяков. – Алма-аты : Норма-К, 2002. – 272 с.
8. Химичева Н. И. Финансовое право / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. – М. : Норма, 2005. – 464 с.
9. Музыка-Стефанчук О. А. Публічна фінансова діяльність і предмет фінансового права / О. А. Музыка-Стефанчук // Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (23–24 лист. 2007 р.). – К. : Укртехнопрінт, 2007. – С. 56–59.
10. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.
11. Якимчук Н. Я. Кошти бюджету як об'єкт права власності / Н. Я. Якимчук // Вісник національної академії прокуратури. – 2009. – № 2. – С. 68–73.
12. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

13. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс] : закон України від 1 черв. 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>.

Надійшла до редколегії 15.11.2011

ФАЛЬКО Л. В. МЕСТО ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проанализированы особенности правового регулирования государственных закупок в Украине. Установлено, что использование государственных средств при осуществлении государственных закупок регулируется нормами финансового права. Определено место государственных закупок в публичной финансовой деятельности.

FALKO L. PLACE OF STATE PROCUREMENT IN THE LEGAL REGULATION OF PUBLIC FINANCE ACTIVITY

In the article the peculiarities of legal regulation of state procurement in Ukraine are analyzed. It is determined that the use of public facilities in public procurement regulated by financial law. The place of public procurement in the public finance activities is researched.