

УДК 35.1

*І. М. НЕСТРУГІНА*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

*Проаналізовано складові організаційно-правового механізму державного фінансового контролю у сфері державних закупівель України. Наголошено на потребі вдосконалення даного механізму на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, фінансовий контроль, організаційно-правовий механізм.

*Constituents of the Legal-organizational mechanism of public financial control in the sphere of public procurement was analyzed. The emphasis on the problem of this mechanism improvement on the regional level was made.*

**Key words:** public procurement, financial control, legal-organizational mechanism.

Динамічний розвиток економіки України неможливий без формування бюджетної політики, в основі якої лежать макроекономічна стабільність і підвищення ефективності бюджетного процесу, у тому числі витрат бюджетів усіх рівнів.

За останнє сторіччя функції держави значно розширилися, особливо в промислово розвинених країнах. Якщо говорити про економічну і соціальну роль держави, то для її визначення найбільш істотними є масштаби державної власності та частка державних витрат у валовому внутрішньому продукті країни. В усьому світі система державних закупівель має вирішальне значення для економіки країни, тільки в країнах Євросоюзу система держзамовлення становить від 15 до 20 % ВВП.

З огляду на це, в Україні, останнім часом усе більше уваги приділяється вивченню державної політики у сфері державних закупівель. Однак недосконалість законодавства, а також новизна даної тематики вимагають пильної уваги й вивчення з боку наукового співтовариства.

Система державних замовлень та закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти є потужним важелем впливу держави на економіку. Це пояснюється тим, що, як зазначає О. Шадріна, “державні закупівлі – це виконання державою різноманітних функцій, орієнтованих на підвищення централізованого управління, запобігання неконтрольованого зростання витрат, скорочення витрат державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам” [6, с. 28].

Відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель”, державні закупівлі – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кошти Національного банку України, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, кошти загальнообов’язкового державного соціального страхування, кошти загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, кошти загальнообов’язкового державного соціального

страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, кошти, передбачені Законом України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”, кошти установ чи організацій, утворених у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями чи органами місцевого самоврядування, кошти державних та місцевих фондів, кошти державного оборонного замовлення, кошти державного замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб, кошти державного матеріального резерву, кошти Аграрного фонду, кошти Фонду соціального захисту інвалідів, кошти, які надаються замовникам під гарантії Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, позиками, які надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, кошти підприємств та їх об’єднань [1].

Ці закупівлі здійснюються за рахунок коштів платників податків, акумульованих у відповідних бюджетах і позабюджетних фондах. Саме ця обставина, як наголошує О. Турченко, “повинна бути вирішальною при віднесенні закупівельної діяльності тих або інших суб’єктів господарських (майнових) відносин до сфери державних закупівель (“принцип джерела засобів”)” [5]. Державні закупівлі здійснюються відповідно до спеціально розроблених процедур і правил, закріплених у законодавстві.

О. Овсенюк-Бердадіна підкреслює, що “державні потреби за ринкової економіки задовольняються шляхом придбання необхідних товарів, робіт, послуг на вільному ринку як у державних підприємств, так і у приватного сектора економіки” [4].

Оскільки державні закупівлі займають значне місце у витратній частині бюджету більшості розвинених країн, то вони є діючим інструментом управління економікою. За допомогою державних контрактів більшість країн вирішують свої соціально-економічні проблеми, а також забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження нових технологій і розробок. Тому завжди актуальні проблеми організації державних закупівель, і інтерес до системи прок’юременту в усьому світі залишається високим.

З огляду на вищезазначене метою статті є дослідження та аналіз окремих складових механізму державного фінансового контролю у сфері державних закупівель.

Найважливішим елементом системи державного регулювання є оптимізація витрат державного бюджету. За рахунок бюджету здійснюються закупівлі товарів, робіт і послуг для державних потреб. Сучасна держава є самим великим споживачем, і на його потреби щорічно витрачаються значні суми коштів платників податків.

О. Шадріна наголошує, що “механізм управління розміщенням замовлень для державних потреб є одним з найважливіших елементів державного регулювання витрат бюджетних засобів” [6, с. 38]. Науковець пояснює це тим, що “основна частина витрат суб’єктів бюджетного планування лягає на розміщення державного

замовлення, тобто на поставки товарів, надання послуг і виконання робіт, необхідних для здійснення державних функцій” [Там же, с. 40].

Сучасний стан ринку державних закупівель характеризується динамічним збільшенням частки державних витрат на товари, роботи і послуги для державних потреб. З огляду на це складно переоцінити важливість ефективного законодавчого регулювання у сфері державних закупівель. Зростання витрат держави на закупівлі обумовлює необхідність удосконалювання правил і процедур розміщення замовлень, створення ефективних і зрозумілих інструментів взаємодії держави і бізнесу, формування сприятливих умов для росту ефективності державних закупівель.

О. Турченко підкреслює, що “основним завданням національної системи державних закупівель має стати забезпечення придбання товарів, робіт і послуг для задоволення державних потреб за найбільш ефективною витраті державних коштів” [5]. Досягнення даного завдання можливо за умов, якщо система державних закупівель буде побудована відповідно до таких найважливіших принципів: ефективність, недискримінація, транспарентність, справедливість, підзвітність, відповідальність. Отже, маючи за мету аналіз складових механізму державного фінансового контролю, розкриємо ці принципи більш детально.

Ефективна витрата державних коштів припускає, що при проведенні державних закупівель основна увага приділяється економічним критеріям, серед яких найважливішим є ціна. Додаткові критерії, що забезпечують економічні вигоди для закупівельної організації, містять у собі:

- відповідність продукції, що закуповується, її призначенню (тобто якості);
- витрати протягом усього строку служби або життєвого циклу (тобто експлуатаційні витрати й витрати на поточний ремонт);
- доставку та наявність додаткових витрат (наприклад, транспортування й зберігання).

Закупівельна діяльність сама по собі повинна забезпечувати ефективну витрату коштів. Ефективність у державних закупівлях припускає, що система функціонує оперативно і з мінімальними бюрократичними процедурами. Витрати самих державних замовників і постачальників, пов’язані із закупівельною діяльністю, повинні бути мінімізовані. З метою підвищення ефективності і результативності закупівельного процесу державні замовники повинні регулярно проводити моніторинг і оцінку своєї закупівельної системи.

Ефективність функціонування національної системи закупівель залежить не тільки від наявності продуманої стратегії й політики у сфері державних закупівель, сильної законодавчо-нормативної бази, ефективного планування закупівель, але й від високопрофесійного проведення закупівель і управління укладеними контрактами, націленого на одержання найвищої віддачі від вкладених коштів.

Найбільш економічні закупівлі не завжди означають підписання контракту з постачальником, що запропонував найнижчу ціну. Для визначення максимальної можливої ефективності витрат засобів необхідно провести співставлення (порівняння) відповідних вигід і витрат протягом усього терміну служби товарів, робіт або послуг, що закуповуються. Важливо пам’ятати, що ціна сама по собі не є адекватним показником усіх відповідних витрат. Ефективність витрати коштів досягається, якщо закупівлі проведені в потрібній кількості, товару потрібної якості,

за прийнятною ціною, у правильному місці й у правильний час.

Недискримінація припускає зняття непотрібних обмежень відносно конкуренції за конкретним контрактом, зокрема відносно іноземних постачальників. Це означає, що замовник вправі залучати не тільки фірми, що пройшли попередній кваліфікаційний відбір, але й установлювати жорсткі стандарти якості.

Реалізація принципу підзвітності повинна здійснюватися шляхом ведення письмової звітності на всіх важливих етапах здійснення процедури закупівлі і по всім важливим прийнятими рішенням, і наданням цієї інформації зацікавленим особам (контролюючим органам, громадським організаціям, представникам засобів масової інформації) у межах їхньої компетенції.

Використання принципу відповідальності передбачає, що органи державної влади і окремі чиновники, які приймають рішення, несуть цивільну, адміністративну і кримінальну відповідальність нарівні з іншими суб'єктами права. Тобто, у випадку невиконання зобов'язань по оплаті поставлених товарів відповідно до державного контракту на орган державної влади, що уклав такий контракт, можна подати в суд, оскаржити дії чиновників у вищій інстанції тощо. Посадова особа, яка приймає рішення, що штучно обмежують конкуренцію, може бути притягнута до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Транспарентна система припускає наявність ясних правил і дієвих механізмів, що забезпечують дотримання цих правил. Транспарентність – один з найважливіших факторів, що забезпечують високу ефективність витрат державних коштів при проведенні закупівель.

Закупівельна діяльність повинна здійснюватися справедливо й чесно, забезпечуючи рівні можливості для всіх постачальників, що беруть у ній участь. Дотримання принципу справедливості в державних закупівлях особливо важливо у зв'язку з тим, що витрачаються державні кошти і здійснюється відповідний державний фінансовий контроль.

Традиційно в системі державних закупівель використовується організаційно-правовий механізм державного контролю за здійсненням державних закупівель, який передбачає чітке розмежування повноважень учасників, залучення зовнішніх організацій по технічному супроводу, складанню зведеного регіонального замовлення, створення бібліотеки типової конкурсної документації, розробка методик оцінки кваліфікації постачальників та їх пропозицій за видами продукції, залучення професійних консультантів, систематичний контроль і якісна оперативна звітність. Більш того організаційно-правовий механізм державного контролю за здійсненням державних закупівель спрямований на законодавче регулювання формування і розміщення регіонального замовлення та узгодження нормативних актів усіх рівнів влади; організація контролю за дотриманням законодавства.

Відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель”, державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснюють Уповноважений орган та інші органи відповідно до їх компетенції. Уповноваженим органом є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (у статті назви ЦОВВ використовуються відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [2]. – *І. Н.*). Уповноважений орган здійснює регулювання та координацію у сфері

закупівель у межах повноважень, визначених законодавством.

Основними функціями Уповноваженого органу в організаційно-правовому механізмі державного фінансового контролю за здійсненням державних закупівель є такі:

- розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання Закону України “Про здійснення державних закупівель”;
- розроблення та затвердження Стратегії розвитку системи державних закупівель;
- моніторинг державних закупівель;
- ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель;
- виступати засновником та забезпечувати видання безоплатного державного офіційного друкованого видання з питань державних закупівель;
- виступати засновником та забезпечувати видання безоплатного міжнародного інформаційного видання з питань державних закупівель;
- забезпечити функціонування безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель;
- організація та затвердження порядку проходження навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення кваліфікації;
- надання безоплатної методологічної допомоги замовникам, у тому числі надання відповідей на запити зацікавлених осіб з питань державних закупівель;
- забезпечення видання безоплатних збірників нормативно-правових актів і методичних матеріалів з питань державних закупівель;
- надання роз’яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель;
- співробітництво з органами Антимонопольного комітету України щодо виявлення фактів порушень законодавства про захист економічної конкуренції у сфері закупівель;
- співробітництво з державними органами щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель;
- вжиття заходів щодо забезпечення ефективного та раціонального використання державних коштів, максимальної їх економії при здійсненні державних закупівель [1].

У свою чергу, місце Державної казначейської служби України в організаційно-правовому механізмі державного фінансового контролю за здійсненням державних закупівель пояснюється тим, що служба здійснює таке:

- до здійснення оплати за договорами про закупівлю перевіряє наявність і відповідність укладеного договору про закупівлю звіту про результати проведення процедури закупівлі та річному плану закупівель, правильність їх оформлення відповідно до законодавства, а також наявність оголошення про проведення процедури закупівлі, повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів, відомостей про рішення Уповноваженого органу про погодження процедури закупівлі (у разі застосування процедури закупівлі в одного учасника), оголошення про результати процедури закупівлі, що були опубліковані в державному офіційному друкованому виданні з питань державних закупівель і відповідних міжнародних виданнях;
- вживає заходів з недопущення здійснення платежів з рахунку замовника

згідно з узятим фінансовим зобов'язанням за договором про закупівлю у випадках: відсутності або невідповідності встановленим законодавством вимогам необхідних документів; відміни процедури закупівлі; набрання законної сили рішенням суду про визнання результатів процедури закупівлі недійсними; на період призупинення процедури закупівлі; наявності відповідного рішення органу оскарження;

– у разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері закупівель повідомляє про такі випадки Уповноважений орган та орган оскарження.

Антимонопольний комітет України як орган оскарження з метою неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах державної закупівлі, створює постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. Рішення постійно діючої адміністративної колегії приймаються від імені Антимонопольного комітету України [1].

Особливе місце у структурі організаційно-правового механізму державного контролю за здійсненням державних закупівель належить Державній фінансовій службі України.

Головним завданням Служби є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

Державна фінансова служба України здійснює контроль за такими діями:

– цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;

– цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України;

– порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, кошторисів [2].

Державна фінансова служба України та органи державної фінансової служби на місцях, виконуючи свої функції, самостійно планують і проводять ревізії, перевірки та аудит. Державна фінансова служба України та її підрозділи в регіонах мають право на таке:

– ревізувати і перевіряти у міністерствах та інших органах державної виконавчої влади, державних фондах, на підприємствах, в установах і організаціях грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси й інші документи, що підтверджують надходження та витрачання коштів і матеріальних цінностей, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (грошових сум, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо);

– безперешкодного доступу при проведенні ревізій і перевірок на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать міністерствам та іншим органам виконавчої влади, державним фондам, бюджетним установам, а також підприємствам, установам і організаціям, які отримують кошти з бюджету та з державних валютних фондів, для їх обстеження і з'ясування питань, пов'язаних з ревізією або перевіркою; за рішенням суду призупинити видаткові операції за

рахунками в банках та інших фінансових установах у разі, коли керівництво об'єкта, на якому необхідно провести ревізію або перевірку, перешкоджає працівнику державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов'язки;

– одержувати від Національного банку України та його установ, комерційних банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції та залишки коштів на рахунках об'єктів, що ревізуються або перевіряються, а від інших підприємств і організацій, в тому числі недержавних форм власності – довідки і копії документів про операції та розрахунки з підприємствами, установами, організаціями, що ревізуються або перевіряються;

– у судовому порядку стягувати в дохід держави кошти, одержані міністерствами та іншими органами виконавчої влади, державними фондами, бюджетними установами, а також підприємствами, установами і організаціями, які отримують кошти з бюджету та з державних валютних фондів, за незаконними угодами, без встановлених законом підстав та з порушенням чинного законодавства [2].

Рациональне використання ресурсів українського суспільства перетворилося на головну проблему. Сучасна ринкова політика України довела необхідність посилення уваги до питань державного регулювання процесу закупівель товарів, робіт і послуг, посилення уваги до проблеми створення самої спеціалізованої системи закупівель товарів, робіт і послуг на рівні самостійного інституту виконавчої влади. З огляду на вищезазначене, у подальшому буде приділено увагу процедурі вдосконалення організаційно-правового механізму державного фінансового контролю за здійсненням державних закупівель на регіональному рівні.

#### Література:

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=2289-17>
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
3. Загальні положення діяльності Державної фінансової служби України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/60225>
4. *Овсянюк-Бердадіна О. Ф.* Організаційно-економічний механізм державних закупівель послуг : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 / О. Ф. Овсянюк-Бердадіна. – Тернопіль, 2009. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/352056.html>
5. *Турченко О. Г.* Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (Зближення законодавства України з правом ЄС) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / О. Г. Турченко. – К., 2008. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/343769.html>
6. *Шадрина Е. В.* Региональная система государственных закупок как рыночный механизм обеспечения общественных потребностей : дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 / Е. В. Шадрина. – Пермь, 2005. – 204 с.

*Надійшла до редколегії 25.02.2011 р.*