

УДК 351.713

I. M. НЕСТРУГІНА

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розглянуто наукові підходи щодо змістовних ознак механізму державного управління, з'ясовано складові організаційно-правового механізму фінансового контролю у сфері державних закупівель.

Ключові слова: механізм, державний фінансовий контроль, організаційно-правові засади, державний бюджет України, бюджетний процес.

The article deals with scientific approaches to the disclosure of the essential features of the mechanism of governance, defined the components of organizational and legal framework of financial control in public procurement.

Key words: mechanism, the state financial control, organizational and legal basis, the State budget of Ukraine, the budget process.

Державний фінансовий контроль є важливою складовою всієї системи управління державними фінансами. Оцінка ефективності функціонування організаційно-правового механізму державного фінансового контролю у сфері державних закупівель безпосередньо пов'язана з державним фінансовим контролем. Саме завдяки йому є можливість виявити раціональність використання державних коштів, установити недоліки і правопорушення у сфері державних закупівель і намітити шляхи підвищення ефективності їх використання.

Прихильниками структурно-організаційного підходу до розуміння механізму державного контролю є В. Авер'янов, О. Коротич, В. Малиновський, Н. Нижник, Р. Рудніцька, Ю. Туркова та інші науковці.

Мета статті – розкрити складові організаційно-правового механізму державного фінансового контролю у сфері державних закупівель.

Порядок проведення перевірок державних закупівель визначається відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель” [1].

Державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудита, перевірки державних закупівель та інспектування. Зокрема, перевірка державних закупівель полягає в документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органами державної контрольно-ревізійної служби на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті [2].

Таким чином, метою здійснення контролю з боку контрольно-ревізійної служби є встановлення відповідності проведених процедур закупівель товарів, робіт

і послуг за державні кошти вимогам законодавства у сфері державних закупівель, забезпечення усунення виявлених порушень та запобігання їх вчиненню в подальшому. Тобто, метою фінансового контролю є забезпечення відсутності фінансових порушень у системі державних закупівель.

Крім контрольно-ревізійної служби України, контроль за дотриманням законодавства щодо державних закупівель здійснює низка органів державної влади. Отже, на сьогодні, державний контроль у сфері державних закупівель представлений різними контролюючими органами. Така велика кількість контролюючих органів приводить до зайвого дублювання перевірок щодо одних і тих же питань, а це перешкоджає своєчасному усуненню недоліків, що виявлені за результатами перевірок.

Крім державних органів влади, Законом України “Про здійснення державних закупівель” передбачається громадський контроль у цій сфері (стаття 9 Закону). Зокрема, громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню відповідно до цього Закону. Замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України “Про об’єднання громадян”, “Про звернення громадян” і “Про інформацію”. Громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у діяльність Уповноваженого органу та процедуру визначення замовником переможця торгів. Під час проведення процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів мають право бути присутніми представники засобів масової інформації. Замовники зобов’язані забезпечити безперешкодний доступ представників засобів масової інформації на їхню вимогу до процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів [3].

Крім існуючих заходів щодо контролю використання державних коштів у сфері державних закупівель з боку вказаних вище органів державної влади, відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель”, кожний з них ще здійснює перевірки відповідно до нормативних документів. Наприклад, Головне контрольно-ревізійне управління України здійснює контроль за ефективністю використання державних коштів у відповідності до наказу “Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби” [4]; рахункова палата України керується постановою “Про затвердження Стандарту Рахункової палати “Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів” [5]; Міністерство економіки України – на підставі наказу “Про здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо державних закупівель” та ін. [6].

Зокрема, контроль, що здійснюється Міністерством економіки України, передбачає проведення планових перевірок відповідно до затвердженого річного плану їх проведення або позапланових перевірок за наявності таких підстав:

- рішення Кабінету Міністрів України, доручення Прем’єр-міністра України щодо проведення перевірки, що не можуть бути виконані в плановому порядку;
- за рішенням Мінекономіки, що викликане скаргами учасників на дії або

бездіяльність замовників у сфері державних закупівель, які носять системний характер.

Планові перевірки замовника проводяться не частіше одного разу на рік згідно з річним планом перевірок.

Річний план перевірок оприлюднюється на веб-сайті Мінекономіки.

Позапланові перевірки можуть проводитись за місцезнаходженням замовника або у формі невиїзної перевірки шляхом запиту та отримання від замовника необхідних документів, їх розгляду й аналізу.

Під час проведення перевірки за місцезнаходженням замовника обов'язково проводиться документальний аналіз питань, що перевіряються.

Орієнтовний перелік питань, що підлягають з'ясуванню під час проведення перевірок дотримання вимог законодавства у сфері державних закупівель, а також документів і матеріалів, які перевіряються на відповідність законодавству щодо державних закупівель, включає таке:

1. Відповідність використання коштів, спрямованих на закупівлю товарів, робіт і послуг, їх кошторисним призначенням.

2. Організаційні питання щодо здійснення процедур закупівлі: відповідність рішень замовника законодавству України у сфері державних закупівель; наявність рішення про утворення тендерного комітету; наявність тендерної документації.

3. Відповідність тендерної документації (запиту цінових пропозицій (котирувань)) законодавству щодо державних закупівель.

4. Здійснення процедур закупівлі відповідно до чинного законодавства України:

- наявність підстав вибору процедури закупівлі;
- наявність оголошення про заплановану закупівлю, запрошення до участі у процедурі закупівлі, оголошення про проведення попередньої кваліфікації, відповідність їх змісту законодавству;
- обґрунтування встановлення та дотримання термінів подання тендерних пропозицій і доповнень до них;
- відповідність тендерних (цінових) пропозицій учасників вимогам тендерної документації (запиту щодо цінових пропозицій (котирувань));
- відомості про реєстрацію тендерних пропозицій та протокол їх розкриття;
- відповідність учасників кваліфікаційним вимогам;
- оцінка тендерних пропозицій відповідно до визначених критеріїв і методики їх оцінки;
- наявність або відсутність доповнень та уточнень у тендерних пропозиціях під час їх оцінки;
- підстави відхилення тендерних пропозицій;
- відповідність укладеного договору основним (істотним) умовам, зазначеним в тендерній документації (запиті цінових пропозицій (котирувань));
- відповідність цінових умов укладеного договору кон'юнктурі цін, діючих на відповідних ринках товарів, робіт і послуг, що є предметом закупівлі, у разі застосування процедури закупівлі у одного учасника;
- наявність оголошення про результати процедури закупівлі, повідомлення

учасників процедур закупівлі про результати торгів, відповідність їх змісту законодавству;

- підстави відміни торгів або визнання їх такими, що не відбулися;
- наявність передбачених законодавством звітів про результати здійснення процедури закупівлі.

5. Інші питання, що належать до сфери закупівель замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти, з'ясування яких є доцільним при проведенні перевірки [4].

Основні документи і матеріали, які перевіряються на відповідність законодавству щодо державних закупівель, включають таке:

1. Розпорядчі документи замовника стосовно функціонування комітету з конкурсних торгів та річного плану закупівель.

2. Звіти: про результати проведення процедур відкритих і двоступеневих торгів; про результати проведення процедури запиту цінових пропозицій (котирувань); про результати процедури закупівлі в одного учасника; про результати проведення процедур попередньої кваліфікації учасників торгів.

3. Протоколи засідань комітету з конкурсних торгів, у тому числі протоколи розкриття, оцінки, порівняння отриманих цінових пропозицій.

4. Документація конкурсних торгів та запит цінових пропозицій (котирувань).

5. Копії інформаційних матеріалів замовника та учасників (оголошення, запрошення, запити, роз'яснення, повідомлення тощо).

6. Копії документів, наданих учасниками на запит замовників.

7. Оригінали або копії листів-погоджень застосувань процедур закупівлі у випадках, передбачених законодавством України.

8. Копії документів, що підтверджують забезпечення пропозиції конкурсних торгів та забезпечення виконання договору про закупівлю.

9. Повідомлення про акцепт пропозиції та повідомлення учасників про результати проведеної процедури торгів.

10. Оригінали всіх пропозицій конкурсних торгів, відомості про які зафіксовано в протоколі розкриття пропозицій.

11. Оригінали укладених договорів про закупівлю.

12. Інша документація, подання якої є доцільним для з'ясування питань щодо відповідності нормам законодавства проведених замовником закупівель [6].

Результати проведеної Мінекономіки планової перевірки викладаються в акті перевірки (результати позапланової перевірки викладаються в акті перевірки з окремих питань) (далі – Акт), який складається на паперовому носії державною мовою і повинен мати наскрізну нумерацію сторінок. На першому титульному аркуші Акта, який оформляється на бланку Мінекономіки, зазначаються назва документа (Акт), дата і номер, місце складення (назва міста, села чи селища) та номер примірника.

Акт містить такі складові:

– вступну частину, в якій зазначаються тип перевірки, підстава для проведення перевірки, повне найменування замовника, його місцезнаходження, відомості про організаційно-правову форму та форму власності, дати початку і закінчення перевірки, період, який підлягав перевірці, відомості щодо прізвища, імені та по

батькові, посади особи (осіб), яка (які) проводила(и) перевірку;

– констатуючу частину, в якій наведено інформацію про результати перевірки з питань дотримання вимог законодавства у сфері державних закупівель із зазначенням, за який період та за якими документами перевірено ці питання;

– висновок про наявність або відсутність порушень замовником законодавства у сфері державних закупівель.

Виявлені допущені замовником порушення законодавства, контроль за дотриманням якого віднесено до компетенції Мінекономіки, фіксуються в констатуючій частині Акта з обов'язковим посиланням на нормативно-правові акти, які порушено.

У разі виявлення під час здійснення контрольних заходів порушень законодавства, які вплинули на об'єктивність вибору переможця процедури закупівлі, Мінекономіки має право прийняти рішення щодо визнання результатів процедури закупівлі недійсними, а також має право вжити інших необхідних заходів у разі виявлення порушень законодавства у сфері державних закупівель.

Інформація про результати перевірки за необхідності може надаватись Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів України, Антимонопольному комітету України, Державному казначейству України, Головному контрольно-ревізійному управлінню України, правоохоронним органам, обслуговуючим банкам та відповідним органам державної влади, органам місцевого самоврядування, особам, що здійснюють управління корпоративними правами замовника [Там само].

Таким чином, існуюча в Україні система контролю у сфері державних закупівель дозволяє проконтролювати витрати державних коштів на закупівлю товарів, робіт і послуг з метою мінімізації зловживань у цій сфері.

Оцінюючи ефективність роботи контролюючих органів у сфері державних закупівель, слід зауважити, що ефективність фінансового контролю проявляється у відсутності порушень законодавства у сфері державних закупівель. Між тим, проведений аналіз результатів контрольних заходів за останні роки свідчить, що більшість правопорушень у цій сфері мають системний характер.

З огляду на необхідність подальшого вдосконалення системи контролю за ефективним використанням державних коштів, доцільно проаналізувати типові порушення, що виникають у роботі комітетів з конкурсних торгів і приводять до зайвого витрачання державних коштів.

Найбільш типовими порушеннями чинного законодавства у сфері державних закупівель є такі:

1. Закупівля товарів, робіт і послуг без застосування процедур закупівлі.

Наприклад, підприємством Дергачівської виправної колонії № 109 Управління Державного департаменту України з питань виконання покарань у Харківській області без проведення конкурсних торгів було придбано бензин, дизельне паливо, сільськогосподарську машину та мукомельний комплекс на загальну суму 2,8 млн грн [7].

Службою локомотивного господарства Статутного територіально-галузевого об'єднання “Південна залізниця” Міністерства транспорту та зв'язку України (Харківська область) без проведення процедур закупівель придбано нафтопродукти

та транспортні засоби на загальну суму 1,4 млрд грн [Там само, с. 7].

Державним підприємством “Дослідне господарство “Кутузівка” інституту тваринництва УААН” (Харківська обл.) без проведення тендерів придбано ветеринарні препарати, паливно-мастильні матеріали, засоби захисту рослин, сільськогосподарську техніку та оплачено вартість послуг із перевезення вантажів на загальну суму 15,8 млн грн [8].

2. Завищення обсягів і вартості товарів, робіт та послуг, що закуповуються.

Наприклад, службою автомобільних доріг у Запорізькій області внаслідок завищення одинадцятьма підрядниками вартості виконаних вишукувальних, топографо-геодезичних робіт і робіт з утримання автодоріг і шляхопроводу через залізницю на автомобільній дорозі державного значення М-18 Харків – Сімферополь – Алушта – Ялта витрачено зайвих 2 млн грн коштів державного бюджету [7].

Департаментом житлово-комунального господарства Кіровоградської міської ради внаслідок завищення чотирма підрядниками обсягів та вартості виконання робіт із капітального ремонту дороги та ремонту покрівель житлових будинків витрачено зайвих 1,1 млн грн бюджетних коштів [8].

3. Нецільове використання бюджетних коштів.

Наприклад, службою автомобільних доріг у Донецькій обл. за рахунок коштів у сумі 1,2 млн грн, передбачених на оплату вартості робіт із капітального ремонту дороги Донецьк – Харцизьк – Амвросіївка – Кпп “Успенка”, проведено оплату робіт з установки дорожніх знаків та влаштування тротуарів дороги [7].

Головним управлінням охорони здоров’я та медичного забезпечення виконавчого органу Київської міської ради кошти в сумі 4,6 млн грн, передбачені на оплату вартості робіт із ліквідації наслідків непередбачених ситуацій, що не мають постійного характеру (руйнування покрівель, прорив теплотрас, несправність ліфтів тощо), використано на оплату вартості обладнання, придбаного в ТОВ “Френчі-Україна” [8].

4. Процедурні правопорушення, а саме:

– застосування процедури закупівлі в одного учасника без погодження з уповноваженим органом – Міністерством економіки України;

– порушення при складанні тендерної документації, а саме: відсутність методики оцінки тендерних пропозицій, неузгодженість між вимогами тендерної документації та критеріями оцінки пропозицій учасників, розширення переліку підстав для відмови учасникам торгів;

– ініціювання внесення змін до тендерних пропозицій після їх розкриття;

– повернення учасникам тендерного забезпечення в разі, коли сума тендерного забезпечення повинна бути на користь замовника;

– порушення строків надсилання повідомлень про результати торгів та інших передбачених законодавством процедур;

– неузгодженість між умовами акцептованої тендерної пропозиції та фактично укладеного договору та ін.

Однією з причин неефективного використання бюджетних коштів у сфері державних закупівель є також відсутність достатніх знань і досвіду роботи працівників комітетів з конкурсних торгів замовників. Через недостатньо глибокі знання законодавства та нормативно-правової бази в сфері державних закупівель

вони часто припускають серйозні помилки в проведенні закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти.

Наслідками таких порушень є штрафні санкції з боку контролюючих органів, зняття з посад, обвинувачувальні вироби, не говорячи вже про збитки, які зазнає держава.

За даними Харківської обласної державної адміністрації, завдяки оперативному контролю та своєчасному втручання органів державної контрольно-ревізійної служби (ДКРС) на всіх стадіях закупівель за січень – вересень 2010 р. попереджено зайві витрати на загальну суму майже 1,4 млрд грн. За цей же період часу за порушення фінансової дисципліни органами ДКРС до адміністративної відповідальності направлено до суду 948 протоколів про адміністративні правопорушення за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти [9].

Зайві витрати державних коштів не вичерпуються лише вищенаведеними причинами. Їх кількість значно більша. Серед них: помилки при виборі критеріїв для визначення переможця торгів; неправильний вибір процедури закупівель; дискримінація учасників торгів; недостатньо об'єктивна оцінка пропозицій конкурсних торгів і навіть корупційні дії та зловживання в цій сфері та ін. Усунення всіх цих правопорушень у роботі комітетів з конкурсних торгів замовників сприятиме більш ефективному використанню державних коштів, призначених для здійснення державних закупівель.

Зазначимо, що результати фінансового контролю у сфері державних закупівель матимуть ефект лише в тому випадку, коли вони будуть узгоджені з управлінськими рішеннями з усунення правопорушень.

Література:

1. Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 1 червня 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 1 червня 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України “Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби” від 26 червня 2007 р. № 136. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Постанова Рахункової палати України “Про затвердження Стандарту Рахункової палати “Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів” від 27 грудня 2004 р. № 28-6. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Наказ Міністерства економіки України від 30 січня 2009 р. № 63 “Про здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо державних закупівель”. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Контроль використання бюджетних коштів // Державні закупівлі України. – 2010. – № 9 (75). – С. 4–5. – вересень.

8. Контроль використання бюджетних коштів // Державні закупівлі України. – 2010. – № 12 (78). – С. 7–9. – грудень.

9. Харківська обласна державна адміністрація. Результати контрольно-ревізійної роботи органів ДКРС за січень – вересень 2010 року. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua>

Надійшла до редколегії 11.10.2011 р.