



ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ З ВИКОРИСТАННЯМ ДОСВІДУ ФРАНЦІЇ

Дмитро Скірта,
*аспірант Київського національного університету імені
Тараса Шевченка*

Досліджуючи проблематику правозастосування та визначаючи шляхи реформування й удосконалення правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні, особливо актуальним, на наш погляд, є дослідження та використання досвіду у сфері державного фінансового контролю за державними закупівлями в зарубіжних країнах, які мають високий політико-правовий і соціально-економічний рівень розвитку. Республіка Франція є однією з таких країн, має високий рівень розвитку правового регулювання державного фінансового контролю загалом та у сфері державних закупівель зокрема, а крім цього має з Україною багато спільних рис державного устрою. Зокрема, Франція та Україна майже однакові за територією і кількістю населення, мають трирівневу побудову місцевого адміністративно-територіального устрою (регіон, департамент, комуна, що відповідає області, району, місцевій громаді), Франція вже понад 20 років здійснює реформу з децентралізації місцевих бюджетів, саме французький досвід казначейського обслуговування бюджету, зокрема й бюджетів місцевих громад, покладено в основу таких фінансових інструментів в Україні [1].

Наукову базу нашого дослідження становлять, зокрема, наукові праці О. Андрійко [2], В. Гаращук [3], Л. Савченко [4], О. Пащенко [5], Д. Зими [6] та ін. Цінний внесок у дослідження

фінансового контролю зробили також фахівці економічної науки, зокрема О. Любімова, досліджуючи досвід Франції в сфері державного фінансового контролю.

Проте спеціальні наукові дослідження, присвячені аналізу досвіду Франції в сфері правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель, а також розробленню рекомендацій для удосконалення законодавства України у цій сфері, відсутні. Тож цей напрям, на наше переконання, є актуальний та такий, що заслуговує на детальне науково-правове дослідження.

У Франції в 2004 році розпочалося реформування системи державних закупівель, спрямоване на спрощення сучасної системи та підвищення відповідальності учасників державних закупівель. Тепер під час проведення державних закупівель акцент робиться вже не на формальному дотриманні процедур (що притаманно для України), а на *одержаному ефекті*. Тож, основне завдання кожної процедури державних закупівель у Франції є створення конкурентного середовища, наявність якого дозволяє збільшити можливості для отримання економічно найбільш вигідної пропозиції та гарантувати ефективне використання державних ресурсів.

Основним документом, який встановлює правові й економічні засади здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг у Франції, є Кодекс



про державні закупівлі (*Code des marchés publics, СМР [7]*), до якого протягом 2006–2011 років було внесено багато змін і доповнень. Крім цього, постанова від 06.06.2005 року № 2005-649 [8] визначає перелік контрактів, які не підпадають під правове регулювання Кодексом про державні закупівлі. Зокрема, це стосується контрактів, які укладаються з приватними організаціями щодо житла з низькою орендною платою (ст. 41-1).

Головним регулятором у контрактній системі Франції є *Консультативна комісія з питань державних закупівель (Commission consultative des marchés publics, ССМР)*. До 31.05.2004 року існували спеціалізовані комісії з державних закупівель (*les commissions spécialisées des marchés existantes, ССМ*), які з 26.11.2004 року були перетворені на єдиний орган — Комісію з державних закупівель Франції (*Commission des marchés publics de l'Etat, СМРЕ*). Згідно з Декретом «Щодо реалізації плану економічного стимулювання в сфері державних закупівель» від 19.12.2008 року № 2008-1355 [9] цей орган було перейменовано в Консультативну комісію з питань державних закупівель та поширено його повноваження на територіальні утворення — префектури (*les préfets de région*).

У Франції велика увага приділяється першому етапу процесу закупівель — визначенню потреб замовника, тому що від цього залежить, з одного боку, вибір процедури, з другого, якість і подальший успіх всієї закупівлі. Завданням Консультативної комісії є допомога державним замовникам, що полягає в кращому використанні бюджетних коштів у тих межах, які визначені урядом. Втручаючись у закупівельний процес до укладання контракту, Консультативна комісія може надати консультацію, щоб не тільки убезпечити контракт від оскарження в суді, але також забезпечити його успішну реалізацію.

Комісія може також надавати консультаційні послуги щодо проектів інших угод, які навіть не підпадають під статті Кодексу про державні закупівлі. Справи, передані до Комісії, згодом вивчаються на дотримання умов, передбачених законодавством (Декрет від 16.01.2007 року № 2007-61).

Останнім часом регламент діяльності Комісії був уточнений відповідно до національних і європейських нормативних актів, а також внесені деякі зміни в процес фінансування контрактів (скорочення термінів платежів, зміна режиму авансування угод тощо). Робота Комісії будується з урахуванням того, що існують цінові межі, які визначають відмінності в процедурах розміщення державних замовлень. При здійсненні закупівель на суму до 130 000 євро для держави та до 210 000 євро для адміністративно-територіальних одиниць, замовник самостійно обирає вид процедури закупівель. Обов'язковою умовою вибору процедури є досягнення необхідного рівня конкуренції, що є можливим лише в разі публічного оприлюднення предмета закупівлі. При цьому замовник, в залежності від суми закупівлі, самостійно обирає спосіб такого оприлюднення (наприклад, мережа Інтернет, центральні чи регіональні засоби масової інформації, афіші тощо). Під час вибору процедури та способів оприлюднення предмета державних закупівель замовник має забезпечити взаємну вигоду й економію коштів. Для цього необхідно уникнути даремного здорожчання процедури та збільшення витрат на документи за рахунок невиправданих вимог, метою яких є забезпечення конкуренції. Тож, технічні умови, зазначені в рекламі, повинні бути точними та якісними. А пропозиція, своєю чергою, має точно відповідати потребам, виписаним у технічних умовах. Також необхідно зробити правильний вибір процедури закупівлі (закритої чи відкритої), щоб залучити до конкурсу оптимальну

(й не обов'язково найбільшу) кількість постачальників.

Декретом «Щодо реалізації плану економічного стимулювання в сфері державних закупівель» від 19.12.2008 року № 2008-1355 на замовників було покладено низку нових обов'язків: тепер вони мають приймати рішення про укладення контракту з урахуванням вимог сталого розвитку (соціальні й екологічні норми), правил укладення зовнішньоекономічних угод, групування замовлень, відкриття для конкуренції нових ринків (залізничний транспорт, енергетика, доставка кореспонденції).

Закупівлі повсякденних товарів і послуг, які здійснюються у великій кількості на ринку, що постійно діє (наприклад, меблі, оргтехніка, автомобілі, канцелярські товари, аксесуари до оргтехніки, послуги з прибирання та охорони установ, спеціальне обладнання для лікарень), проводяться, переважно, через Централізовану службу державних закупівель (*L'Union des groupements d'achats publics, UGAP*) [10], яка була створена Декретом уряду від 30.07.1985 року № 1985-801 й мала подвійне підпорядкування — Міністру з питань економіки та фінансів і Міністру з питань національної освіти. У 2004 році, після прийняття нового Кодексу про державні закупівлі, змінився статус і функціональні обов'язки Централізованої служби закупівель (Декрет № 2008-1464 від 22.12.2008 року замінив Декрет № 1985-801). Нині вона управляється Радою керуючих, створеною з представників міністерств. При цьому UGAP не підпорядковується жодному міністерству, але її діяльність контролюється з боку Міністерства економіки, фінансів та промисловості (*Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*). Сьогодні UGAP обслуговує всі державні заклади й адміністративно-територіальні утворення, при цьому обсяги закупівель цієї організації постійно збільшуються.

Серед переваг централізованих закупівель є юридична безпека (оскільки UGAP має відпрацьовану систему здійснення процедур закупівель) і економія коштів завдяки знижкам на товари та послуги (середній розмір знижок 12–25 %). Водночас недоліком цієї системи можна вважати надмірну концентрацію закупівель у деяких постачальників, що в майбутньому може призвести до підвищення цін. Для недопущення цього, згідно з Декретом № 2009-300 від 17.03.2009 року, окремо створено *Державну службу закупівель (Service des achats de l'Etat)* [11], підпорядковану Міністру з питань бюджету. Перед нею було поставлено такі стратегічні завдання:

- здійснити протягом 3 найближчих років економію за поточними закупівлями (*des achats courants*) для державних потреб у розмірі 10 %;
- розвивати екологічно- та соціально-відповідальні закупівлі;
- полегшити доступ до держзамовлень малим підприємствам.

Крім цього, Державна служба закупівель запровадила й експлуатує інформаційну систему, що дозволяє відстежувати поточні закупівлі держави, потреби в проведенні закупівель, наглядати за здійсненими закупівлями, а також оцінювати отримані результати. На Державну службу закупівель покладено функції з нагляду за тим, щоб проведені закупівлі були враховані в бюджетній, фінансовій системах держави та при бухгалтерському обліку державних фінансових операцій. Для цього Державна служба закупівель має право доступу до всієї інформації щодо контрактів, фінансового та бухгалтерського обліку державних фінансових операцій, укладеної державними службами щодо придбання майна, виконання робіт і послуг, окрім інформації, яка стосується секретів національної оборони (ст. 2-III).

Інформаційне забезпечення контрактної системи Франції здійснює Ін-



формаційний центр аналізу державних закупівель (*L'Observatoire économique de l'achat public, OEAP*), створений 14.11.2005 року та підпорядкований Міністру економіки відповідно до Постанови Міністерства економіки, фінансів і промисловості від 10.11.2005 року [12]. Функції генерального секретаріату в зазначеному центрі виконує управління з юридичних питань (*la direction des affaires juridiques*) Міністерства економіки, фінансів і промисловості.

Інформаційний центр (OEAP) виконує такі основні функції: збирає й обробляє фінансові, бухгалтерські та економічні показники, що стосуються держзакупівель, з метою кращого управління зазначеним процесом, економії державних коштів, дотримання прозорості угод і правил конкуренції; виконує економічний аналіз зібраної інформації; оцінює якість організації закупівельних процесів і обговорює технічні й економічні аспекти проведення держзакупівель з усіма учасниками під час робочих колоквиумів та семінарів.

Інформаційний центр аналізу державних закупівель щорічно публікує інформацію щодо укладених і реалізованих контрактів. При цьому економічна реєстрація (облік) державних закупівель передбачена ст. 131 Кодексу про державні закупівлі та Декретом щодо його застосування від 28.08.2006 року № 2006-1071 [13]. Для контрактів на суму вищу за 90 000 євро (без ПДВ) дані отримують з довідкової картки, яка обов'язково розміщується державним покупцем під час нотифікації контракту, додаткової угоди, або спеціального договору субпідяду, та передається до Казначейства інспекторові з платіжних доручень, або, в деяких випадках, спрямовується безпосередньо в OEAP (Постанова від 11.12.2006 року [14]). Для контрактів на суму від 20 000 до 90 000 євро (без ПДВ) введена анкета, котру заповнює репрезентативна вибірка державних покупців

(Постанова від 22.10.2007 року [15]). Вона визначається щорічно Національним інститутом статистики та економічних досліджень (*L'Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE*) за методом випадкової вибірки. Обов'язок надання статистичних даних стосується тільки контрактів на суми понад 90 000 євро і тих державних закупівельників, які потрапили в щорічну вибірку. Серед них можуть бути органи державної влади, адміністративно-територіальні утворення, державні адміністративні установи національного й територіального рівня, структури, що підлягають економічному та фінансовому контролю з боку держави.

У 2009 році розпочалося реформування інформаційної системи. Був запущений проект, метою якого є переведення в електронний формат обліку даних про державні закупівлі. Ця майбутня інформаційна система буде використовувати дані бухгалтерського обліку, а не карток і анкет.

Контроль за конкурентним середовищем при державних закупівлях у Франції здійснюється Управлінням з питань конкуренції, споживання та боротьби з шахрайством, яке входить до складу Міністерства економіки, фінансів і промисловості. Управління з питань конкуренції, споживання, боротьби з шахрайством здійснює два види розслідування: звичайне та надзвичайне. Звичайні розслідування регулюються Торговим кодексом і передбачають можливість огляду приміщень, ознайомлення з документами, отримання пояснень. При надзвичайних розслідуваннях можливе накладення арешту на майно, вилучення документів. Для проведення останнього необхідно рішення суду. Підставою для проведення розслідувань є скарги учасників процедур закупівель, результати участі представників Управління в тендерних комісіях, співробітництва з префектурою, яка проводить державні закупівлі; економічні спо-



стереження за станом ринку цін в розрізі регіонів.

Для того щоб дозволити учаснику процедури закупівель, який вважає, що його пропозиція безпідставно відхилена, подати клопотання до того, як договір остаточно буде підписано, в Кодексі про державні закупівлі передбачено 10-денний термін між інформуванням учасників торгів, пропозиції яких були відхилені, та підписанням договору.

За виявлені порушення у сфері конкурентного середовища передбачені санкції, що накладаються Управлінням з питань конкуренції, споживання та боротьби з шахрайством, зокрема:

- накладення зобов'язань щодо публічного інформування про зв'язки (комерційну діяльність) з іншими підприємствами;
- публікація результатів розслідування щодо конкретного постачальника, що може погіршити його репутацію;
- накладання штрафних санкцій (до 10 % загального обороту підприємства, концерну, групи тощо). При накладенні штрафних санкцій беруть до уваги ступінь тяжкості та тривалості порушення, обсяги завданих збитків, фінансовий стан підприємства тощо.

Накладання санкцій передбачає автоматичне анулювання укладених договорів. Тож замовник, інтереси якого порушені, через суд може вимагати в постачальників-порушників компенсацію. Аналогічні права мають і постачальники в разі порушення замовником умов конкурентного середовища.

З огляду на вищевикладене, можна дійти, зокрема, таких висновків. Досвід Франції щодо організації системи державного фінансового контролю за державними закупівлями є цінним для наукового дослідження та його використання при вдосконаленні національного законодавства України.

Система державних закупівель у Франції заснована на максимально

спрощених процедурах, що забезпечує, по-перше, достатню легкість їх застосування суб'єктами, а, по-друге, необхідну прозорість для здійснення контролю, а також унеможливорює складні юридичні конструкції та зловживання правом, колізіями, недоліками законодавчої техніки тощо. Тож, на нашу думку, в Україні доцільно радикально скоротити кількість процедур здійснення державних закупівель і максимально їх спростити.

Ще однією важливою особливістю законодавства Франції у цій сфері є підвищена відповідальність учасників державних закупівель. Під час проведення державних закупівель акцент робиться вже не на формальному дотриманні процедур (що притаманно для України), а на одержаному ефекті, тому основним завданням кожної процедури державних закупівель у Франції є створення конкурентного середовища, наявність якого дозволяє збільшити можливості для отримання економічно найбільш вигідної пропозиції та гарантувати ефективне використання державних ресурсів. На нашу думку, такий підхід є дуже ефективним та заслуговує на його імплементацію. Нині в Україні лише формальне дотримання процедур державних закупівель абсолютно не гарантує відсутності корупції та зловживань з боку замовників, проте значно ускладнює контроль, оскільки захист представників замовників будеється на формальному дотриманні процедур. Введення ж критерію ефективності разом зі прощенням процедур та підвищенням відповідальності приведе до можливості притягнення винних осіб за неефективне витрачання публічних фондів коштів, а отже, такі особи будуть зацікавлені не лише у формальному дотриманні процедур, але і у досягненні запланованих результатів державних закупівель.

У Франції велика увага приділяється першому етапу процесу закупівель — визначенню потреб замовни-



ка, тому що від цього залежить, з одного боку, вибір процедури, з другого, — якість і подальший успіх всієї закупівлі. Зазначене, на жаль, істотно контрастує з пріоритетами здійснення державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні, адже основні контрольні заходи спрямовані на етапи поточного та наступного фінансового контролю, а отже наше національне законодавство в цій сфері доцільно реформувати у напрямі посилення ролі попереднього державного фінансового контролю на стадії складання річного плану державних закупівель замовниками, ретельно досліджуючи реальну вжитку здійснення закупівлі запланованих товарів/робіт/послуг, дійсно необхідні вимоги до предмета закупівель тощо.

Втручаючись у закупівельний процес до укладення контракту, Консультативна комісія з питань державних закупівель Франції може надати консультацію, щоб не тільки забезпечити контракт від оскарження в суді, але також забезпечити його успішну реалізацію. На жаль, в Україні немає поширеної практики здійснення суб'єктами державного фінансового контролю консультування, а отже, запровадження таких правових механізмів дозволить зменшити кількість порушень у сфері державних закупівель, які вчиняються не умисно, а через недостатній кваліфікаційний рівень осіб, які здійснюють державні закупівлі від імені замовника.

Під час вибору процедури та способів оприлюднення предмета державних закупівель замовник повинен уникнути даремного здорожчання процедури та збільшення витрат на документи за рахунок невиправданих вимог; технічні умови, зазначені в рекламі, повинні бути точними та якісними, а пропозиція має точно відповідати потребам, виписаним у технічних умовах. Однак в Україні надзвичайно велика кількість державних закупівель відбувається з такими порушеннями.

А отже, доцільно, користуючись досвідом Франції, імплементувати в законодавство України чіткі вимоги до учасників, які не дозволять усувати замовниками небажаних учасників, встановлюючи невиправдані вимоги, а також вимоги до технічної документації та обґрунтування потреб замовника.

Закупівля повсякденних товарів і послуг у великій кількості на ринку, що постійно діє (меблі, оргтехніка, автомобілі, канцелярські товари, послуги з прибирання, охорони, ліки тощо) здійснюється переважно через *Централізовану службу державних закупівель (UGAP)*. Серед переваг централізованих закупівель є юридична безпека та значна економія коштів. На нашу думку, в Україні також доцільно створити державний орган, який здійснюватиме державні закупівлі уніфікованих предметів, які не потребують унікальних характеристик залежно від замовника. Це дасть змогу економити державні кошти за рахунок великих оптових закупівель товарів/робіт/послуг, а також збільшить ефективність здійснення державного фінансового контролю завдяки зменшенню процедур закупівель дрібними замовниками та концентрації істотної кількості закупівель одним незалежним замовником.

Важливим є досвід Франції і в питаннях розслідування корупційних справ у сфері державних закупівель та накладення санкцій на порушників. При цьому, на відміну від законодавства України, санкції можуть бути застосовані не лише до посадовців, але й до виконавців. Так, передбачено накладення штрафних санкцій до 10 % від загального обороту підприємства, концерну, групи тощо. При накладенні штрафних санкцій беруть до уваги ступінь тяжкості та тривалості порушення, обсяги завданих збитків, фінансовий стан підприємства, тощо. Накладання санкцій передбачає автоматичне анулювання укладених договорів. Тож замовник, інтереси



якого порушені, через суд може вимагати в постачальників-порушників компенсацію. Аналогічні права мають і постачальники в разі порушення замовником умов конкурентного середовища. На нашу думку, в законодавстві України доцільно вдосконалити юридичну відповідальність за порушення у сфері державних закупівель, зокрема, встановити жорстку фінансову відповідальність виконавців державних закупівель, якщо вони приховали факт конфлікту інтересів між собою та замовником, або здійснили корупційні дії для укладення договору. Така фінансова відповідальність повинна бути значною та набагато більшою за можливу вигоду виконавця.

Імплементация наведених принципів і механізмів, висока результативність функціонування яких перевірена багаторічним зарубіжним досвідом, у національну систему правового регу-

лювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель дозволить, на наше переконання, реформувати і значно підвищити рівень ефективності, прозорості та якості здійснення державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні, заощадити значний відсоток державних коштів, зокрема й за рахунок централізації типових закупівель, що в подальшому збільшить можливості держави щодо реалізації та фінансування інших важливих соціально-економічних бюджетних програм і напрямів. ♦

Список використаних джерел

1. Любімова О. В. Удосконалення системи фінансового контролю на прикладі Кременчуцького управління державного казначейства [Електронний ресурс] / О. В. Любімова. — Режим доступу до ресурсу : http://www.rusnauka.com/13_EISN_2012/Economics/15_109610.doc.htm
2. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Андрійко О. Ф.; НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — 378 с.
3. Гаращук В. М. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. Авер'янова В. Б. / Національна академія наук України та Інститут держави і права ім. Корецького. — К.: Ін-Юре, 2002. — С. 661.
4. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Савченко Л. А.; Академія держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2002. — 455 с.
5. Пащенко О. П. Правове регулювання процесу фінансового контролю (за законодавством України) : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Пащенко О. П.; Національна академія держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2005. — 17 с.
6. Зима Д. Л. Теоретико-правові питання координації державного фінансового контролю : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Зима Д. Л.; Національний аграрний університет. — К., 2008. — 206 с.
7. Закон Республіки Франції «Кодекс про державні закупівлі» (Code des marchés publics, CMP) [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : <http://www.marche-public.fr/CMP-2006/CMP-2006-Plan.htm>.



8. *Постанова Уряду «Про контракти певних публічних чи приватних осіб, що не підлягають процедурам публічних закупівель» від 06.06.2005 року № 2005-649 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Ordonnances/Ordonnance-2005-649.htm>.*
9. *Декрет «Щодо реалізації плану економічного стимулювання в сфері державних закупівель» від 19.12.2008 року № 2008-1355 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Decrets/Decret_no_2008-1355-ECEX0829772D.htm.*
10. *Історія створення Централізованої служби державних закупівель (Historique de L'Union des groupements d'achats publics, UGAP) [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : <http://www.ugap.fr/centrale-d-achat-public/historique-de-l-ugap.html>.*
11. *Декрет «Про створення державної служби закупівель» №2009-300 від 17.03.2009 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Decrets/Decret_no_2009-300-BCFP0826067D-achats-etat.htm*
12. *Постанови Міністерства економіки, фінансів і промисловості Республіки Франції «Про створення Інформаційного центру аналізу державних закупівель» від 10.11.2005 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Arretes/Arrete_2005_11_10_art_136.htm.*
13. *Декрет «Щодо застосування Кодексу про державні закупівлі» від 28.08.2006 року № 2006-1071 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Decrets/Decret_no_2006-1071-recensement-marches.htm.*
14. *Постанова «Про економічний облік державних закупівель» від 11.12.2006 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Arretes/Arrete_2006_12_11_recensement-economique.htm.*
15. *Постанова «Про економічний облік договорів, закупівель та рамкових угод, початкова сума яких становить від 20 000 до 90 000 євро, без урахування податків» від 22.10.2007 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Textes/Arretes/Arrete_2007_10_22_recensement.htm.*

Надійшла до редакції 21.09.2012 року