

УДК 342:336.1

А. Б. ПАВЛОВСЬКИЙ

### СУЧАСНИЙ СТАН ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

*Досліджується сутність та сучасний стан організації фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні. Проведено аналіз чинного законодавства щодо здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель. Автором встановлено, хто має право контролювати державні закупівлі та на підставі яких нормативно-правових актів, описано повноваження суб'єктів контролю. Також наведено найхарактерніші види порушень при проведенні процедур закупівель. За результатами дослідження виділено декілька напрямів і методів підвищення ефективності фінансового контролю у сфері державних закупівель.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, фінансовий контроль, уповноважений орган, суб'єкти контролю, державний бюджет.

#### **Павловский А.Б. Современное состояние организации финансового контроля в сфере государственных закупок**

*Исследуется сущность и современное состояние организации финансового контроля в сфере государственных закупок в Украине. Проведен анализ действующего законодательства относительно осуществления финансового контроля в сфере государственных закупок. Автором установлено, кто имеет право контролировать государственные закупки и на основании каких нормативно правовых актов, описаны полномочия субъектов контроля. Также приведены самые характерные виды нарушений при проведении процедур закупок. По результатам исследования выделено несколько направлений и методов повышения эффективности финансового контроля в сфере государственных закупок.*

**Ключевые слова:** государственные закупки, финансовый контроль, уполномоченный орган, субъекты контроля, государственный бюджет.

#### **Pavlovskiy Andrii. The modern state of organization of financial control is in the field of public purchasing**

*In the article essence and modern state of organization of financial control is probed in the field of the public purchasing in Ukraine. The analysis of current legislation is conducted in relation to realization of financial control in the field of the public purchasing. It is set an author who has a right to control the public purchasing and on the basis of which normatively*

*legal acts, plenary powers of control subjects are described. The most characteristic types of violations are also resulted during the lead through of procedures of purchases. As a result of research a few directions and methods of increase of efficiency of financial control are selected in the field of the public purchasing.*

**Key words:** *government procurement, financial control, the authority, control subjects, the state budget.*

На сьогодні поширеним явищем є проведення державних закупівель із залученням посередницьких структур, взаємопов'язаних учасників торгів, штучне обмеження кола учасників, встановлення дискримінаційних умов у документації конкурсних торгів, що безумовно має істотну корупційну складову і, в підсумку, може призвести до значного завищення ціни предмета закупівлі. Наслідком таких негативних явищ у системі державних закупівель є значні витрати, які лягають надмірним тягарем на державний бюджет та на економіку країни загалом. Для сприяння економічності й підвищення ефективності державних закупівель, а також для припинення зловживань у цій сфері велике значення має організація фінансового контролю з боку держави.

Сучасні дослідження розвитку правових та організаційних засад сфери державних закупівель присвячені праці як економістів, таких як О.І. Міняйло, О.С. Мельников, О.О. Мицик, О.Ф. Овсянюк-Бердадіна, Г.І. Пінькас, фахівців з державного управління, а саме І.В. Влялько, Н.Г. Доздова, В.В. Зубар, та звичайно юристів – А.О. Олефіра, М.П. Присяжнюка, О.Г. Турченко, К.Ю. Хусанової та ін.

Визначення поняття, змісту, видів та суб'єктів фінансового контролю в різні часи ставали предметом уваги таких науковців, як О.Ф. Андрійко, А.І. Берlach, Е.А. Вознесенський, Л.К. Воронова, Є.Ю. Грачова, В.В. Мельничук, А.О. Мо-наенко, О.П. Пашенко, Л.А. Савченко, Н.І. Хімічев та інші.

Основних цілей розвитку державних закупівель в Україні, таких як раціональне використання бюджетних коштів і зменшення обсягів їх незаконного використання, можливо досягти лише у випадку організації ефективного контролю з боку держави, прогресивними методами його здійснення та чіткої регламентації.

Задля досягнення мети та завдань наукової статті, у першу чергу необхідно дослідити сутність терміну «контроль», у тому числі «фінансовий контроль». Так, дослідник О.Ф. Андрійко дає визначення контролю (франц. Controle – перевірка) – як перевірки виконання законів, рішень тощо, яка є однією з найважливіших функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші види контролю<sup>1</sup>. В економічній енциклопедії, на відміну від юридичної, «контроль» розглядається як елемент управління економічними об'єктами і процесами, який полягає у нагляді за ними з метою перевірки їх відповідності стану, передбаченому законами, юридичними нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проєктами, угодами<sup>2</sup>.

Фахівець у галузі державного управління В.Я. Малиновський визначає функцією контролю спрямування процесу управління на встановлення ідеальної моделі коригування поведінки підконтрольного об'єкта<sup>3</sup>, та класифікує контроль: за ознакою об'єктів контрольної діяльності на: зовнішній і внутрішній (адміністративний); за часовими параметрами на: попередній (превентивний), точний і кінцевий (підсумковий)<sup>4</sup>.

Під фінансовим контролем науковці розуміють діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів, наділених відповідними повноваженнями, яка спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни при здійсненні публічної фінансової діяльності<sup>5</sup>. Видом державного фінансового контролю є бюджетний контроль, який полягає в перевірці законності формування, розподілу і використання бюджетних коштів<sup>6</sup>.

Контроль у сфері державних закупівель здійснюють різноманітні органи державної влади, чії функції та повноваження передбачені чинними нормативно-правовими актами<sup>7</sup>.

Статтею 5 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»<sup>8</sup> визначено, що перевірка державних закупівель полягає в документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель, за результатами якої складається акт. Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

Відповідно до статті 7 Закону України від 01.06.2010 р. № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель»<sup>9</sup> (далі – Закон 2010р.) функцію регулювання і контролю покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку України). Проте, якщо функцію регулювання і координації законом надано лише одному суб'єкту, – то повноваження щодо контролю розподілено між різними державними органами, відповідно до їхньої вузької компетенції.

Наслідком такої нормативної неврегульованості є відсутність чіткої вертикалі контролюючих органів та виділення з них головного. На цю наукову проблему звертає увагу і О.Г. Турченко<sup>10</sup>, яка вказує на відсутність дієвого механізму контролю за розміщенням державного замовлення.

Так, контрольні функції Конституція України<sup>11</sup>, окремі закони України, та інші нормативно-правові акти, розподіляє між різними державними органами, відповідно до їх компетенції.

Проведений аналіз свідчить, що право контролювати державні закупівлі на різних етапах мають:

1. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке крім загального контролю, регулювання та координації, здійснює опосередкований контроль за проведенням державних закупівель. Такий контроль забезпечується шляхом моніторингу державних закупівель.

Повноваження у сфері контролю Мінекономрозвитку України відповідно до Закону 2010р., полягають у праві: вимагати від замовників подання звіту про результати проведення процедури закупівлі; встановлювати строки подання замовниками інформації про заплановані закупівлі та укладені договори про закупівлю тощо;

Антимонopolний комітет України, згідно з Законом України «Про Антимонopolний комітет України»<sup>12</sup> – є органом досудового оскарження у сфері державних закупівель. При Антимонopolному комітеті працює постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель.

2. Державна фінансова інспекція згідно з Положенням про Державну фінансову інспекцію України<sup>13</sup> – перевіряє дотримання вимог законодавства у сфері державних закупівель, запобігає проявам корупції, складає протоколи про адміністративні правопорушення за порушення законодавства про здійснення закупівлі за державні кошти та подає матеріали до правоохоронних органів у випадках, передбачених законодавством.

3. Рахункова палата України, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату»<sup>14</sup> – здійснює контроль у сфері державних закупівель у рамках загального контролю за використанням бюджетних коштів. Також, у відповідності до статті 98 Конституції України визначено, що Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету від імені Верховної Ради України.

4. Державна казначейська служба України<sup>15</sup>, здійснює у межах повноважень контроль за закупівлею товарів, робіт і послуг за державні кошти при здійсненні розрахунково-касового обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства.

5. Державна служба статистики<sup>16</sup>, веде облік державних закупівель та затверджує форми статистичної звітності у сфері закупівель.

У свою чергу громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню, про що зазначено у ст. 9 Закону 2010р.

6. Правоохоронні органи відповідно до покладених завдань здійснюють: нагляд за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства; виявлення, попередження та розслідування злочинів, пов'язаних із розкраданням державних коштів та їх легалізацією<sup>17</sup>; запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення; попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Окрім згаданих державних органів проведення заходів та перевірок можуть ініціювати Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України.

Значним досягненням у сфері фінансового контролю є прийняття Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (далі – Стратегія)<sup>18</sup>. Відповідно до положень Стратегії фінансовий контроль є складовою системи управління державними фінансами, та постає у двох видах: державний внутрішній фінансовий контроль і незалежний зовнішній фінансовий контроль.

Державний внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечувати належне (економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами. Зазначений контроль передбачає здійснення внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації, базові основи якого визначено в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю у період до 2017 року та Програмі економічних реформ на 2010-2014 р.р. «Заможне суспільство, конкурентно спроможна економіка, ефективна держава»<sup>19</sup>.

Основою внутрішнього контролю є відповідальність керівника за управління та розвиток в цілому. До основних функцій керівника відповідно до вищезазначеної Концепції належить планування та організація діяльності, формування адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за здійсненням внутрішнього кон-

тролю та управління ризиками для набуття впевненості у тому, що мета і цілі органу будуть досягнуті, а рішення, включаючи фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості.

Статистичні дані, подані Державною фінансовою інспекцією, за результатами контрольних заходів, проведених протягом першого півріччя 2013 року, свідчать про низку порушень законодавства у сфері державних закупівель на загальну суму близько 911, 2 млн. грн.

Згідно з повідомленням Генеральної прокуратури органами прокуратури протягом першого півріччя 2013 року у сфері державних закупівель внесено 1 256 подань, за якими скасовано 88 актів, відшкодовано 5,7 млн. грн. та притягнуто до відповідальності 1 305 посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Прокурорами заявлено позовів на суму 83,7 млн. грн. та розпочато 335 кримінальних провадження<sup>20</sup>.

Під час аналізу статистичної звітності нами було встановлено, що під час проведення перевірок у сфері державних закупівель органами прокуратури було виявлено такі порушення, зокрема як: підроблення документів членами комітетів конкурсних торгів та учасниками процедур закупівель; здійснення поділу предмету закупівлі; здійснення закупівель без застосування процедур, визначених законом; здійснення закупівель за завищеними цінами; допущення до оцінки пропозицій конкурсних торгів учасників процедури закупівлі, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів.

За інформацією Служби безпеки України в рамках контр-розвідувального захисту інтересів держави у бюджетній сфері, у тому числі під час організації та проведення державних закупівель, протягом першого півріччя 2013 року було розпочато 11 досудових розслідувань в кримінальних провадженнях за фактами вчинення правопорушень, пов'язаних із зловживаннями під час проведення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти. Найбільш типовими з них є: здійснення закупівель за завищеними цінами; здійснення поділу предмета закупівлі з метою уникнення процедур державних закупівель; незаконне застосування процедури закупівлі в одного учасника; здійснення закупівель товарів, робіт та послуг, які не передбачені річним планом закупівель; допущення до участі та визначення переможцями учасників, які надають пропозиції конкурсних торгів з порушенням вимог законодавства; здійснення закупівель товарів, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів та не можуть бути використаними за цільовим призначенням; змова між суб'єктами процедур закупівель під час подання пропозицій конкурсних торгів; необґрунтоване підвищення вартості товарів, робіт та послуг за укладеними договорами про закупівлю.

За результатами наради, проведеної у 2013 році Мінекономрозвитку України за участю органів контролю у сфері державних закупівель опубліковано інформативний лист<sup>21</sup> щодо видів порушень при проведенні процедур закупівель та виявлено найхарактерніші з них: 1) порушення при встановленні замовниками в документації конкурсних торгів вимог, передбачених ч.1 ст. 17 Закону 2010р., та інформації про спосіб документального підтвердження відповідності учасників встановленим вимогам згідно із законодавством; 2) порушення вимог ст. 22 Закону 2010р. при складанні документації конкурсних торгів; 3) відхилення пропозицій конкурсних торгів через «формальні порушення»; 4) відхилення пропозицій учасників конкурсних торгів через підстави не передбачені законом;

5) невідхилення пропозицій учасників конкурсних торгів через підстави передбачені документацією конкурсних торгів або законодавством; 6) застосування процедури закупівлі одного учасника без наявності умов, визначених частиною другою ст. 39 Закону 2010р.

Поряд із великою кількістю уповноважених органів державної влади із широким спектром повноважень, спостерігається велика кількість правопорушень у сфері державних закупівель. На нашу думку, вирішенню проблем даного сегменту буде сприяти:

- прийняття єдиного нормативно-правового акта, який окреслить коло суб'єктів контролю, а також визначить порядок здійснення контролю у сфері державних закупівель, його види, завдання та виконавців залежно від поставленої мети;

- уникнення дубляжу функцій органів державної влади, що здійснюють контроль та інші відповідні дії у сфері державних закупівель, що сприятиме підвищенню ефективності контрольних процедур.

Враховуючи вищезазначене, можливо виділити декілька шляхів підвищення ефективності контролю у сфері державних закупівель:

1. Переглянути доцільність виконання Антимонопольним комітетом України функцій досудового регулятора спорів у галузі державних закупівель.

2. Передбачити проведення Рахунковою палатою України контрольних перевірок державних закупівель на суму один мільйон гривень, і більше, тим самим зменшити дублювання перевірок співробітниками Рахункової палати України та Державної фінансової інспекції України.

3. Передбачити нормативне сприяння побудові ефективного та професійного контролю за державними закупівлями з боку громадських організацій та засобів масової інформації.

4. Запровадити в системі державних закупівель розподіл контролю на попередній, поточний та кінцевий. Чітко розподілити ці види контролю за відповідними державними органами шляхом здійснення відповідного унормування даного питання на законодавчому рівні.

1. *Юридична* енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 2001. – Т.3: К-М. – С. 323. 2. *Економічна* енциклопедія: у 3 т. Т.1 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп.ред.) та ін. – К.: Академія, 2000. – С. 828. 3. *Малиновський В.Я.* Словник термінів і понять з державного управління / Малиновський. В.Я. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – С. 222. 4. *Малиновський В.Я.* Державне управління [Текст]: навч. посіб. / Малиновський В.Я. – К.: Атіка, 2009. – 608 с. 5. *Словник фінансово-правових термінів* / [за заг. ред. Л.К. Воронової]. – К.: Алерта, 2011. – С. 511. 6. *Економічна енциклопедія: у 3 томах.* Т.1 / Редкол.: С.В. Мочерний (відп.ред.) та ін. – С. 828. 7. *Податковий кодекс України* // ВВР України. – 2011. – № 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112; *Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України* // ВВР України. – 1992. – № 22. – Ст. 304; *Про міліцію: Закон України* // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20; *Про прокуратуру України: Закон України* // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793; *Про Службу безпеки України: Закон України* // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382; *Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України* // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370; *Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету міністрів України від 01.12.2013 р. № 631* // Офіційний вісник України. – 2013. – № 69. – Ст. 2532. 8. *Про основні засади здійснення*

державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 13. – ст. 110. **9.** *Про здійснення державних закупівель*: Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI // ВВР України. – 2010. – № 33. – Ст. 471. **10.** *Турченко О.Г.* Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг ЄС (зближення законодавства України з правом ЄС): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.Г. Турченко. – К., 2008. – 20 с. **11.** *Конституція України* від 28 червня 1996р. // ВВРУкрaїни. – 1996. – № 30. – Ст. 92. **12.** *Про Антимонопольний комітет України*: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 50. – Ст. 472. **13.** *Про Положення про Державну фінансову інспекцію України*: Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1325. **14.** *Про Рахункову палату*: Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР // ВВР України. – 1998. – № 24. – Ст. 137. **15.** *Про Положення про Державну казначейську службу України*: Указ Президента України від 03.04.2011 р. № 460/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1266. **16.** *Про державну статистику*: Закон України від 17.09.1992 р. № 2614-ХІІ // ВВРУкрaїни. – 1992. – № 43. – Ст. 608. **17.** *Про здійснення моніторингу державних закупівель*: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.10.2011 р. № 155 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 95. – Ст. 3474. **18.** *Стратегія розвитку системи управління державними фінансами*: Розпорядження Кабінету міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 82. – Ст. 3052. **19.** *Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року*: Розпорядження Кабінету міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – Ст. 1224. **20.** *Державні закупівлі: звіти* / Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=220588&cat\\_id=129962](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=220588&cat_id=129962) **21.** *Державні закупівлі: листи інформативного характеру* / Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=226957&cat\\_id=117183](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=226957&cat_id=117183)