УДК 341.233.11(477)

Л. В. Катроша,
аспірант, ДВНЗ "Українська академія банківської справи Національного банку України"

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті здійснено аналіз джерел, що складають основу нормативно-правового забезпечення фінансового контролю у сфері державних закупівель на національному і наднаціональному рівнях, методологічного забезпечення на рівні принципів контролю, та проведено порівняльну характеристику практики його здійснення у різних країнах.

The analysis of normative sources which make basis of financial control in the field of the public purchasing on national and internationsl levels is carried out in the article, methodological providing at the level of principles of control and comparative description of practice of his realization is conducted in different countries.

Ключові слова: державні закупівлі, фінансовий контроль, принципи контролю, стандарти аудиту державних фінансів.
Key words: public purchasing, financial control, control principles, standards of audit of state finances.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Більшість країн світу вибудовує свою систему державних закупівель з урахуванням принципів, закладених у міжнародних правових джерелах, таких як Типовий закон ЮНСІТРАЛ (United Nations Commission on International Trade Law — Комісія Організації Об'єднаних Націй (далі — ООН) по праву міжнародної торгівлі), Угода Світової організації торгівлі (далі — СОТ) про державні закупівлі, Директиви Європейського Союзу (далі — ЄС). Крім того, багато країн світу також є членами організації INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions — Міжнародна Організація Вищих Органів Контролю Державних Фінансів) і також орієнтуються при проведенні фінансового контролю у сфері державних закупівель на Лімську та Мексиканську декларації, Кодекс етики, Стандарти аудиту державних фінансів, Керівні принципи внутрішнього контролю та дотримання таких основоположних принципів фінансового контролю, як економічність, ефективність, публічність, незалежність, неупередженість, законність та відповідальність, у цілому сприяючи підвищенню якості процедур державних закупівель.

Фінансовий контроль у сфері державних закупівель у зарубіжних країнах має порівняно більш тривалу історію розвитку, ніж в Україні, і передусім грунтується на системі державних закупівель, що склалася в окремо взятій країні. Слід зазначити, що особливості функціонування системи державних закупівель є первинними відносно практики проведення контрольних дій у ній.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження зарубіжного досвіду здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель передусім потребує аналізу положень нормативних джерел, що визначають порядок проведення державних закупівель та контрольних дій в їх межах на наднаціональному та національному рівнях. Серед зарубіжних та вітчизняних вчених проблематикою світової практики фінансового контролю у сфері державних закупівель займалися С. Бєлова [1], О. Большакова [2], І. Бондар [3], А. Храмкін [14], І. Чорна [15] та інші. Проте недостатньо висвітленими залишилися питання методологічного забезпечення фінансового контролю у сфері державних закупівель, втіленого у принципах його проведення у різних регулятивних актах та специфіки організації у різних країнах світу.

МЕТА СТАТТІ

Узагальнити зарубіжний досвід здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель, проаналізувати особливості нормативно-правового забезпечення фінансового контролю та провести порівняльну характеристику його методологічного забезпечення і особливостей проведення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Зарубіжний досвід фінансового контролю у сфері державних закупівель на наднаціональному рівні зосереджується навколо усталених стандартів і нормативних актів щодо державних закупівель, що визначають порядок проведення фінансового контролю при їх здійсненні.

Узагальнена структура нормативно-правового забезпечення, здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель на світовому рівні наведена на рис. 1.

Детально розглянемо кожен елемент цієї структури, що має безпосередній вплив на особливості здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель кожної країни.

Документ, що відображає кращий світовий досвід у сфері організації і контролю державних закупівель, є Типовий закон ЮНСІТРАЛ "Про закупівлі товарів (робіт) та послуг", прийнятий у 1994 р. на 27-й сесії Комісії ООН з права міжнародної торгівлі [12]. Він був прийнятий ООН як концептуальний у побудові систем державних закупівель країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою.

Основними цілями Типового закону ЮНСІТРАЛ є максимальний розвиток конкуренції, забезпечення справедливого ставлення до постачальників і підвищення рівня відкритості та об'єктивності при проведенні держзакупівель. Закон рекомендується застосовувати у всіх випадках проведення державних закупівель, за винятком закупівель, пов'язаних із забезпеченням національної оборони і безпеки. Вказаний документ складається з 57 статей, згрупованих у 6 розділів: загальні положення; методи закупівель та умови їх використання; процедури торгів; основний метод закупівель; процедури, що застосовуються при закупівлях альтернативними методами; оскарження [14].

На сьогоднішній день слід підкреслити, що Типовий закон ЮНСІТРАЛ покладено в основу діючого зако-

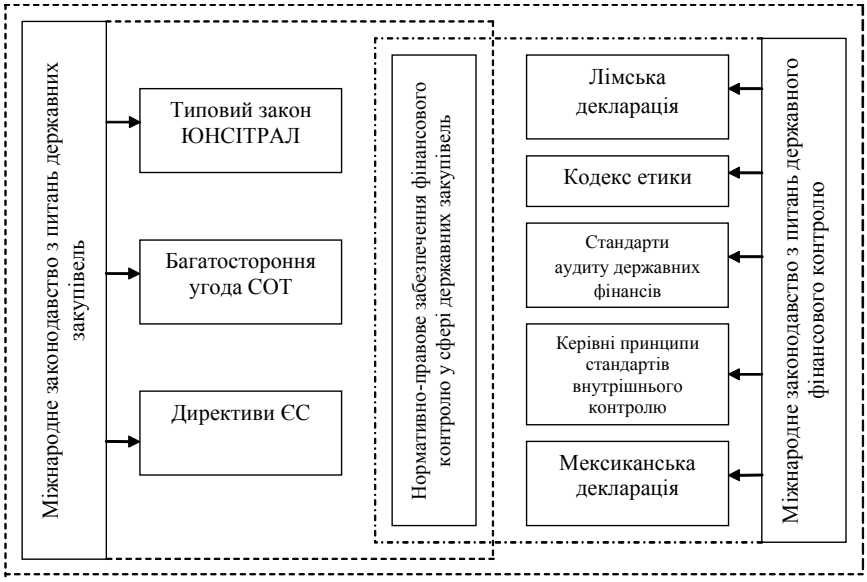

Рис. 1. Базові документи нормативно-правового забезпечення фінансового контролю у сфері державних закупівель на світовому рівні

Джерело: розробка автора.

нодавства, що регулює системи державних закупівель Російської Федерації, Казахстану, Киргизії та інших країн СНД.

Із вступом України до СОТ, пріоритетного значення набуває багатостороння Угода про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement), прийнята за результатами Уругвайського раунду багатосторонніх торгових переговорів у 1994 р [13]. Зазначена угода є окремим елементом Генеральної угоди по торгівлі та тарифах (ГАТТ) і підлягає застосуванню країнами в рамках участі у СОТ.

Угода має сприяти відкриттю національних ринків державних закупівель і наданню постачальникам з країн, що підписали даний документ, рівних із національними постачальниками умов участі. Ключовими орієнтирами даного документу є розвиток міжнародної торгівлі, заборона на дискримінацію іноземних постачальників, забезпечення прозорості законодавства і застосування процедур закупівель.

Процедури торгів та інших способів закупівлі повинні відповідати певним правилам, зокрема:

— забороняється надавати будь-яким постачальникам або групам постачальників інформацію про проведення державних закупівель на пільгових умовах;

— публікація інформації про проведення торгів повинна здійснюватися, у тому числі і у міжнародних виданнях, на одній з офіційних мов СОТ;

— кваліфікаційні вимоги повинні бути єдиними для всіх постачальників-учасників процедур закупівель;

— при проведенні торгів термін підготовки конкурсних заявок не повинен бути менше 40 днів, в інших випадках — не менше 25 днів;

— встановлюються вимоги до змісту тендерної документації;

— визначено умови подачі і розкриття тендерних пропозицій, що забезпечують дотримання гласності та збереження пропозицій;

— прийнятий ряд інших умов, спрямованих на забезпечення конкуренції та прозорості процесу державних закупівель [14].

Система державних закупівель у ЄС регулюється трьома базовими Директивами.

Директива № 18 від 2004 року регламентує так званий "класичний сектор", тобто переважну більшість закупівель товарів, робіт і послуг, що здійснюються звичайними державними організаціями.

Директива № 17 від 2004 року регламентує здійснення закупівель специфічною категорією замовників-підприємств, що працюють у сфері транспорту, зв'язку, комунальних послуг, енергопостачання, розвідки та добування корисних копалин. Невичерпний перелік таких підприємств від кожної країни-члена ЄС наведено у додатках до Директиви.

Директиви № 665, 1989 року, та №13, 1992 року (оскарження щодо закупівель у сфері комунального господарства та природних монополій) із змінами, внесеними Директивою № 66 від 2007 року, — регламентують процедури оскарження державних закупівель [10].

Крім зазначених нормативних джерел, різні міжнародні організації, наприклад Світовий банк, Міжнародний банк з реконструкції та розвитку, Європейський банк з реконструкції та розвитку (далі — ЄБРР) встановлюють власні правила закупівель при фінансуванні проекту або наданні позики на фінансування проекту розвитку. Загалом вони знаходяться у відповідності до європейських директив стосовно закупівель.

Світовий банк та ЄБРР, що відіграють важливу роль у підтриманні розвитку та економічного зростання через забезпечення фінансування для країн із перехідною економікою, користуються процедурами і детальними правилами, а також керівними принципами для здійснення закупівлі в межах проектів і програм, що фінансуються цими організаціями.

В основу вимог Світового банку покладено чотири ключові принципи:

— необхідність економії та ефективності;

— створення для всіх учасників торгів як з розвинутих країн, так і країн, що розвиваються, рівних конкурентних умов;

— заохочення розвитку національних ринків державних закупівель;

— забезпечення прозорості у процесі закупівлі.

У більшості випадків ці потреби й інтереси можуть найкраще реалізовуватися через належним чином організовані міжнародні конкурентні торги, що передбачають преференційні умови для вітчизняних товарів і, у разі можливості, залучення вітчизняних підрядників для виконання робіт згідно з встановленими умовами [16].

Поряд з нормативними документами, що регламентують безпосередній порядок проведення закупівель, важливу роль відіграють декларації та стандарти, що стосуються безпосередньої регламентації процедур та принципів ФК державних фінансів.

Головною організацією, що на світовому рівні об'єднує вищі органи контролю державних фінансів, є організація INTOSAI, до складу якої входять країни, які є членами ООН (на сьогодні від часу створення організації у 1983 р. — близько 189 країн). Україна є членом INTOSAI з 1998 року.

У своїй діяльності INTOSAI та кожна країна її член при проведенні фінансового контролю різних сфер діяльності держави, зокрема і державних закупівель, керується такими документами:

— Лімською декларацією керівних принципів аудиту державних фінансів, прийнятої IX конгресом INTOSAI 1977, що містить основні філософські та концептуальні підходи, визначає цінності демократичності та незалежності вищих органів фінансового контролю [8];

— Мексиканською декларацією незалежності вищих органів фінансового контролю, що підписана на XIX Конгресі INTOSAI (2007 р. у Мехіко). Встановлено вісім базових принципів побудови системи державного фінансового контролю країн-учасниць INTOSAI, а саме:

1) наявність відповідної та ефективної конституційної/ статутної/ правової структури та фактичне застосування положень цієї структури;

2) незалежність Голів та членів вищих органів фінансового контролю (в колегіальних інституціях), включаючи гарантію перебування на посаді та судовий імунітет під час виконання своїх обов'язків;

3) достатньо широкі повноваження та повна свобода дій при виконанні функцій вищих органів фінансового контролю;

4) необмежений доступ до інформації;

5) право та обов'язок звітування щодо своєї діяльності;

6) самостійність прийняття рішень стосовно змісту та часу написання аудиторських звітів, публікації і розповсюдження звітів;

7) наявність ефективних механізмів реалізації рекомендацій вищих органів фінансового контролю;

8) фінансова та управлінська/ адміністративна самостійність, наявність (доступність) відповідних людських, матеріальних та грошових ресурсів [9].

— Кодексом етики, затвердженим на XVI Конгресі INTOSAI, який відбувся в Монтевідео у 1998 році і містить цінності та принципи, що мають спрямовувати повсякденну роботу фінансових контролерів, це: принципи сумлінності, незалежності і об'єктивності, конфіденційності та компетентності;

— Стандартами аудиту державних фінансів, перезатверджені на Тринадцятому Конгресі INTOSAI (Берлін), містять концепції та принципи, що застосовуються під час роботи органів ДФК та структурно складаються з базових принципів, загальних стандартів, стандартів проведення аудиту та правил складання звітів.

— Керівними принципами стандартів внутрішнього контролю, розроблені у 1974 р. і складаються з двох категорій: загальні стандарти та деталізовані стандарти, які разом є мінімальнодопустимим набором, необхідним функціонуючому підрозділу внутрішнього контролю. Вони повинні слугувати критеріями як для розробки, так і для оцінювання системи внутрішнього контролю [7].

На особливу увагу, на наш погляд, серед названих документів INTOSAI заслуговують Стандарти аудиту державних фінансів та Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю, що віддзеркалюють рекомендовану країнам-членам організації кращу практику проведення фінансового контролю державних фінансових ресурсів, у т.ч. й у системі державних закупівель.

Розроблені INTOSAI Стандарти аудиту державних фінансів мають розглядатися в конституційному, правовому й інших контекстах вищого органу контролю державних фінансів.

Дослідження принципів функціонування систем державних закупівель та досвіду їх регламентації на світовому рівні засвідчує їх певну подібність. Взаємозв'язок між принципами функціонування системи державних закупівель, принципами фінансового контролю та принципами аудиту і етики наведено у таблиці 1.

Таблиця 1. Взаємоузгодження принципів функціонування системи державних закупівель та фінансового контролю у світовій практиці

Джерело: складено автором на основі [5; 8; 2; 4; 11].

Як свідчить аналіз таблиці 1, більшість із принципів, на яких засновано функціонування сучасних систем державних закупівель, повною мірою відповідають принципам, які визначені Лімською декларацією та іншими міжнародними нормативно-правовими актами у сфері фінансового контролю.

Винятки становлять лише принципи оперативності, систематичності та конфіденційності. Проте ми схильні вважати їх вимогами у випадку проведення фінансового контролю, оскільки контроль у сфері державних закупівель має бути своєчасним (принцип оперативності), що досягається впровадженням моніторингу — як періодичним та послідовним етапом системи державних закупівель (принцип систематичності), що досягається створенням спеціалізованих контрольних підрозділів, які мають безпосередні повноваження у сфері державних закупівель та конфіденційним (принцип конфіденційності).

Від розгляду нормативних джерел та принципів здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель перейдемо до розгляду особливостей організації контрольних заходів у різних країнах світу. Порівняльна характеристика підходів щодо здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель наведена у таблиці 2.

ВИСНОВКИ

Таким чином, аналізуючи зарубіжний досвід організації та проведення фінансового контролю у сфері державних закупівель, слід відзначити, що Типовий закон ЮНСІТРАЛ, Угода СОТ про державні закупівлі, Директиви ЄС складають основу здійснення державних закупівель у більшості країн світу та містять певні контрольні елементи. Необхідно також відзначити, що важливими джерелами, які визначають специфіку проведення фінансового контролю у сфері державних закупівель є нормативні акти організації INTOSAI, серед яких слід звернути увагу на Лімську та Мексиканську декларації, Кодекс етики, Стандарти аудиту державних фінансів, Керівні принципи внутрішнього контролю. Узагальнення положень названих джерел на методологічному рівні дає змогу виявити ряд ключових принципів фінансово-

Таблиця 2. Характеристика підходів щодо здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель у країнах світу

№ з/п	Країни	Особливості здійснення фінансового контролю
1	Франція, Бельгія	Всеосяжний контроль над державними витратами на всіх етапах державних закупівель (прийняття рішення, розрахунок кошторису витрат, аналіз відповідності планованих витрат можливостям бюджету, візування видаткових документів, контроль оплати контрактів). Для Франції характерно створення спеціальних комісій, які вибірково перевіряють правильність укладення контрактів. Кожне відомство і місцевий орган влади формують власний підрозділ із закупівель, у функції якого входить укладання контрактів та контроль за їх виконанням.
2	Сполучене Королівство	При Казначействі Сполученого Королівства в якості центрального методичного та контролюючого органу створена «Центральна організація по закупівлях». У кожному міністерстві є департамент контрактної роботи. Казначейство делегує право розпорядження коштами галузевим міністерствам, при цьому витрати узгоджуються з чиновником Казначейства, який є куратором міністерства. Представник Казначейства (інспектор фінансів) забезпечує відповідність видатків бюджетним асигнуванням, їх контроль. Кожен контракт повинен отримати його схвалення.
3.	Австралія, Нова Зеландія	Відсутні законодавчі акти, що безпосередньо регулюють сферу державних закупівель. Разом з тим, саме в цих країнах широко застосовуються конкурсні методи реалізації державних замовлень, які регулюються підзаконними нормативними документами виконавчих та адміністративних органів влади (перш за все, це міністерства фінансів і міністерства робіт, як на федеральному рівні, так і на рівні штатів). При цьому, штати і території користуються значною автономією в рамках загальної державної політики закупівель та контролю. Фінансовий контроль над державними витратами здійснюється по лінії Казначейства (міністерства фінансів) на основі чинного законодавства.
4.	Німеччина	Система фінансового контролю державних закупівель, що діє в Німеччині, відповідає вимогам ЄС, але має певну специфіку. У сферу її дії підпадають всі організації, прирівняні до державних. Система контролю включає в себе дві інстанції: – апеляційну - у формі незалежної установи; – судову - у формі судового органу. Можливість оскаржувати рішення про розміщення державних закупівель у суді є нововведенням. Постанови, що виносяться обома інстанціями, публікуються і служать в подальшому розвитку права в сфері державних закупівель.
5	Японія	Система державних закупівель відповідає вимогам Угоди СОТ про державні закупівлі. Фінансовий контроль у цій системі здійснюють Відділ нагляду державного прок'юременту, в який направляються на розгляд фактичні претензії, та Комітет огляду державного прок'юременту, що відповідає за розгляд скарг. Членами Відділу нагляду державного прок'юременту є представники усіх основних міністерств за рангом заступників міністрів. Будь-який постачальник, при порушенні процедур державних закупівель при проведенні закупівель центральним державним агентством, може звертатись із скаргою до Комітету, який протягом 10 тижнів має прийняти рішення за скаргою.
6.	Швейцарія	Для фінансового контролю і моніторингу здійснення державних закупівель, надання консультативної підтримки країнам, що підписали Угоду СОТ про державні закупівлі, швейцарський уряд створив незалежну організацію «Government Prucurement Commission Swiss Confederation-Cantons». Комісія має консультативний статус і може, в окремих випадках, виступати посередником у переговорах. Основним її завданням є обмін інформацією та думками між представниками федеральних і кантональних органів влади, що стосується впровадження угоди.
	США	Моніторинг і контроль федеральних закупівель покладено на Управління федеральної закупівельної політики (Office of Federal Procurement Policy), а міжміністерська координація в галузі закупівельної політики здійснюється Радою з регулювання федеральних закупівель (Federal Acquisition Regulatory Council). Значний вплив на фінансовий контроль у системі державних закупівель має антитрестове законодавство, зокрема Закон Шермана, яким встановлюються особливості виявлення порушень у сфері державних закупівель та конкуренції, а також відповідальність за них.

Джерело [1; 6; 15; 3].

го контролю у сфері державних закупівель у світовій практиці, зокрема таких, як економічність, ефективність, публічність, незалежність, неупередженість, законність та відповідальність, що в цілому сприяють підвищенню якості процедур державних закупівель. Водночас, аналіз підходів щодо здійснення фінансового контролю у сфері державних закупівель у різних країнах світу довів наявність суттєвих розбіжностей.

Література:

1. Белова С. Госзакупки за рубежом: общее и особенное [Электронный ресурс] / С. Белова. — Режим доступа: http://www.crn.ru/numbers/reg-numbers/detail.php?ID=18960

2. Большакова О.Ю. Методологічні принципи фінансового контролю: принцип незалежності / О.Ю. Большакова, Г. О. Кравченко // Фінансовий контроль. — 2004. — № 2. — С. 22—28.

3. Бондар І. Державні закупівлі у Швейцарії [Електронний ресурс]/ Ігор Бондар. — Режим доступу: http://www.e-tenders.com.ua/article/?article=221

4. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник / Л. К. Воронова. — К.: Прецедент; Моя книга, 2007. — 448 с.

5. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. / Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Куцупатиц — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 424 с.

6. Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених штатах Америки / Т. Кайдаш // Державні закупівлі в Україні. — 2007. — № 12. — С. 39—44.

7. Керівні принципи з аудиту державних фінансів / Збірник базових документів INTOSAI. — Проект ПРООН з врядування "Доброчесність на практиці". К. — 2003. — 122 с.

8. Лімська декларація керівних принципів контролю: декларація IX Лімського (Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) від 01.10.1977 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217

9. Мексиканська декларація незалежності: декларація XIX Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) від 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1013545?cat_id=-32836

10. Новий закон України про державні закупівлі через призму міжнародних стандартів // The Ukrainian Journal of Business Law. — 2011. — № 1—2.

11. Орлюк О.П. Фінансове право: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 528 с.

12. Типовий Закон ЮНІСТРАЛ Комісії ООН з права міжнародної торгівлі: офіц. текст: станом на 1994. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://wap.nau.ua/list/?uid=1042.1.718&title

13. Угода про державні закупівлі від 15.04.1994 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_050

14. Храмкин А. Международный опыт построения системы госзакупок [Электронный ресурс] / А. Храмкин. — Режим доступу: http://bujet.ru/article/46008.php

15. Чорна І. Державний прок'юремент у Японії / І. Чорна // Державні закупівлі в Україні. — 2007. — № 8. — С. 42—45.

16. Юлдашев О.Х. Міжнародне приватне право: теоретичні та прикладні аспекти. —К.: МАУП, 2004. — 576 с.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2012 р.