

УДК 336.76

*Л. В. Катроша, аспірант
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОВЖИВАННЯМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті здійснено поглиблене дослідження таких сучасних методів фінансового контролю у сфері державних закупівель, як перевірка, ревізія, аудит, моніторинг та визначено найбільш доцільні методи для запобігання зловживанням у сфері державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, система державних закупівель, методи фінансового контролю, перевірка, ревізія, аудит, моніторинг.

Постановка проблеми. Останнім часом в Україні спостерігається значне збільшення рівня корупції. Так, протягом 2011 р. Україна опустилася з 134 на 152 місце в рейтингу корумпованості, складеному Transparency International [12], що ілюструє зниження довіри громадян до чинної влади та її дій. Більш того Рада Європи взагалі назвала тотальним провалом законодавче забезпечення боротьби з корупцією в Україні. При цьому згідно зі звітами Рахункової палати України найбільш масштабні порушення спостерігаються в сфері державних закупівель. Така ситуація в першу чергу викликана тим, що, незважаючи на наявність в Україні певного досвіду у функціонуванні системи державних закупівель, на сьогодні регулювати державними закупками як єдиною цілісною системою не вдається. І це є цілком очевидним, оскільки системі державного фінансового контролю державних закупівель притаманно ряд систематичних недоліків, пов'язаних зі слабким вертикальним зв'язком між інститутами регулювання державних закупівель та слабкою горизонтальною організацією системи державних закупівель.

Своєчасне виявлення, запобігання вказаним порушенням та їх усунення неможливо здійснювати без загальних і специфічних фінансово-економічних методів державного фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що, зважаючи на необхідність контролю в будь-якій сфері людської діяльності та його значення, тема фінансового контролю, зокрема його методів, є досить актуальною й популярною серед таких вітчизняних науковців,

як К. Г. Ловінська та І. Б. Стефанюк [10], Ф. Ф. Бутинець [4], П. Бондар, Н. Г. Виговська, Н. І. Петренко [6], І. К. Дрозд [6], Б. Ф. Усач [17] тощо. Проте специфіка функціонування системи державних закупівель та значні обсяги зловживань у ході здійснення тендерів потребують поглибленого дослідження та виявлення найбільш дієвих методів фінансового контролю у протидії цим порушенням.

Мета статті – дослідження сучасних методів фінансового контролю у сфері державних закупівель і визначення найбільш доцільних методів для запобігання зловживанням у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Слід відмітити, що на сьогоднішній день серед науковців відсутня єдина думка стосовно трактування самого поняття “метод фінансового контролю”. У цьому контексті виокремлюють дві протилежні точки зору:

- процес реалізації фінансового контролю розглядається виключно через форми цієї діяльності, під якими розуміють способи конкретного вираження та організації контрольних дій, спрямованих на виконання функцій контролю, зокрема через стандартизацію, ідентифікацію (державна реєстрація), ліцензування, експертизу та моніторинг (нагляд, спостереження) [10];
- процес реалізації фінансового контролю розглядається виключно через методи цієї діяльності, під якими розуміють сукупність способів і прийомів перевірки законності, достовірності та доцільності операцій суб’єкта господарювання. Прихильники цієї точки зору до методів фінансового контролю відносять інвентаризацію, аналіз господарської діяльності, перевірку, обстеження, ревізію та аудит [4].

Згідно з проведеним аналізом визначень поняття “форма контролю” в науковій літературі можна виокремити декілька підходів до трактування даної дефініції як:

- сукупність методів контролю;
- спосіб проведення контролю;
- внутрішня організація контролю (табл. 1).

Вивчаючи здобутки вчених щодо визначення методу фінансового контролю як економічної категорії, можна зазначити, що у визначеннях різних науковців є декілька спільних ознак:

- під методом контролю розуміють сукупність способів і прийомів;
- більшість науковців основною метою контролю вважають вивчення фактичного стану об’єкта, перевірку та підтвердження інформації про об’єкт дослідження на предмет законності, достовірності, доцільності та реалізацію нормативно-правового регулювання.

Таблиця 1 – Тракткування науковцями поняття “метод контролю”

Автор	Визначення поняття “метод контролю”
Ф. Ф. Бутинець, В. П. Бондар, Н. Г. Виговська, Н. І. Петренко	“Метод господарського контролю – це сукупність способів та прийомів перевірки законності, достовірності та доцільності операцій господарського об’єкта шляхом документальних досліджень, визначення реального стану, порівняння та оцінки результатів перевірки” [4, с. 29]
М. Т. Білуха	“...сукупність методичних прийомів контролю процесів розширеного виробництва суспільно необхідного продукту і дотримання його законодавчого та нормативно-правового регулювання в умовах ринкової економіки...” [3, с. 66]
О. А. Шпіга	“...методом господарського контролю виступає система способів, яка спрямована на попереднє, поточне та майбутнє вивчення предмета господарського контролю, яке базується на дотриманні законності, всенародної доцільності, а також якості управління” [19, с. 19]
О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник	“...розглядаючи контроль як загальну функцію менеджменту, його методами вважають способи та прийоми, які використовуються під час проведення перевірки з метою встановлення відповідності заданим параметрам досліджуваних об’єктів” [9, с. 231]
В. С. Рудницький	“...сукупність прийомів, за допомогою яких оцінюється стан об’єктів, що підлягають вивченню...” [15, с. 19]
В. Ф. Максимова	“методом економічного контролю є сукупність специфічних прийомів, що спрямовані на додержання відповідних принципів, які використовуються при вивченні законності, доцільності, достовірності фінансово-господарських операцій на основі такої інформації, як облікова, звітна, нормативна, та іншої у поєднанні з вивченням фактичного стану об’єктів, що контролюються” [11, с. 123]
О. А. Петрик	“...спосіб дослідження, який визначає підхід до об’єктів, що вивчаються, планомірний шлях наукового пізнання і встановлення істини” [14, с. 138].
М. Ф. Базась	“...сукупність прийомів та способів, які використовуються під час вивчення фінансової та господарської діяльності суб’єктів господарювання” [1, с. 116]
Є. В. Калюга	“...сукупність способів і прийомів, які забезпечують комплексне та взаємозалежне дослідження операцій та процесів діяльності підприємств (установ, організацій), їх підрозділів з точки зору законності, вірогідності, економічної ефективності, а також господарської доцільності й документального підґрунтя” [7, с. 36]
Т. М. Садикова	“...сукупність фінансових, економічних, організаційних, оперативних-технічних та фактичних способів і прийомів, що використовуються з метою перевірки виробничої і фінансово-господарської діяльності організації для вивчення стану її економіки і фінансів, ефективності використання матеріальних і фінансових ресурсів, збереженості активів і своєчасного погашення зобов’язань, забезпечення законності, достовірності та доцільності господарських операцій на основі використання облікової, звітної, планової (нормативної) та іншої економічної інформації в поєднанні з дослідженням фактичного стану об’єктів контролю” [16, с. 39–46]
М. М. Шигун	“... логічно завершену систему контрольних дій, в якій активно проявляються специфічні принципи, шляхи, способи і засоби дослідження об’єкта, відповідним чином задокументовану, за результатами якої приймаються певні рішення” [18]

Отже, проведений аналіз показав, що всі вчені під дефініцією “метод фінансового контролю” розуміють одне й те саме поняття. Основна відмінність полягає в тому, що науковці розглядають цей термін у різних галузях та при дослідженні використовують різні цілі, що й обумовлює різні цілі та методи проведення контрольних дій. Саме це і призводить до виникнення розбіжностей у визначеннях, котрі проявляються у виокремленні видів контролю, переліку методів, використанні різної інформації для досягнення окремої мети – використанні контрольних процедур на різних рівнях та об’єктах господарювання.

У розрізі державних закупівель під методом контролю державних закупівель слід розуміти сукупність інструментів, прийомів і способів перевірки на предмет законності, достовірності та доцільності використання фінансових ресурсів (табл. 2).

На нашу думку, контрольний запуск сировини і матеріалів, контрольні заміри, обстеження, службово-документарне розслідування (заслуховування доповідей і звітів державних органів, аналіз інформації посадових осіб і пояснень) не можуть бути віднесені до методів фінансового контролю, оскільки є складовими частинами фактичного огляду, що, у свою чергу, являє собою основу проведення інвентаризації.

Також недоцільно відносити до методів фінансового контролю стандартизацію, ліцензування, ідентифікацію, оскільки вони є окремими методами нормативно-правового регулювання системи державного фінансового контролю, в результаті чого не можуть бути віднесені до методів фінансового контролю без певного співвіднесення їх регулятивними механізмами держави.

На нашу думку, спостереження та моніторинг є синонімічними поняттями і передбачають безперервне спостереження за відповідністю об’єкта контролю стандартам, нормам і правилам, визначеним законодавством, станом реалізації управлінських рішень з метою оцінки поточного і прогнозного (можливого) фінансового стану підконтрольного суб’єкта [2].

Окрім цього, на нашу думку, недоцільним є виділення нагляд як методу фінансового контролю, оскільки він являє собою одну із функцій фінансового контролю поряд з регулюванням.

Продовжуючи аналіз обґрунтованості виокремлення методів фінансового контролю, ми підтримуємо точку зору І. Є. Криницького, який говорить про те, що співвідношення між обліком і методами фінансового контролю є досить опосередкованим, оскільки, незважаючи на контрольну функцію, яку виконує облік для господарюючого суб’єкта (розпорядника коштів), і підкреслює, що облікові дані і звітність є джерелами для різних методів контролю.

Таблиця 2 – Порівняльна характеристика методів державного фінансового контролю (ДФК), які застосовують у сфері державних закупівель (ДЗ)

Ознака	Метод			
	Перевірка	Ревізія	Аудит	Моніторинг
Етапи бюджетного процесу та процесу здійснення державних закупівель	Етап планування			
	-	-	Аналіз документації та відповідних показників стосовно планування надходження доходів і фінансування витрат	Аналіз програм, планів використання державних коштів з метою доцільності планування державних закупівель
	Етап здійснення державних закупівель			
	-	-	Аналіз процедур та показників здійснення державних закупівель на ефективність використання державних коштів, запобігання перевитратам і втратам фінансових ресурсів, порушенню фінансового й бюджетного законодавства а принципів ДФК та ДЗ для виявлення відхилень у процесі виконання бюджетів і здійсненні державних закупівель	Аналіз документації та відповідних показників стосовно надходження доходів, фінансування витрат, процедур та умов проведення державних закупівель, для виявлення відхилень у процесі виконання бюджетів і здійсненні державних закупівель

Продовження таблиці 2

Ознака	Метод			
	Перевірка	Ревізія	Аудит	Моніторинг
Мета проведення	Визначення стану дотримання фінансової дисципліни, причини її порушення, розробка заходів щодо усунення негативних чинників у майбутньому	Встановлення достовірності та точності даних обліку підконтрольного суб'єкта, законності його операцій з державними ресурсами, виявлення винних й усунення виявлених недоліків та зловживань у бюджетній сфері, розробка заходів щодо усунення негативних чинників у майбутньому	Встановлення відповідності витрачених бюджетних ресурсів поставленій меті – досягнення соціального ефекту у найбільш ефективний, раціональний та економічний спосіб, вжиття необхідних заходів щодо усунення негативних чинників і дотримання принципів бюджетного процесу, ДФК та ДЗ	Запобігання корупції, порушення замовниками чинного законодавства, принципів державного фінансового контролю та принципів здійснення державних закупівель, перевитрат і втрат державних коштів, оперативне реагування та вжиття необхідних заходів щодо усунення негативних чинників
Ознака	Метод			
	Перевірка	Ревізія	Аудит	Моніторинг
Відповідальний орган	Державна фінансова інспекція	Державна фінансова інспекція	Державна фінансова інспекція та Рахункова палата	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна фінансова інспекція та Рахункова палата
Форма проведення	Наступний контроль	Наступний контроль	Попередній і наступний	Поточний контроль

Продовження таблиці 2

Ознака	Метод			
	Перевірка	Ревізія	Аудит	Моніторинг
Характер проведення	Ретроспективний і вибірковий характер, виключно по завершенню певної операції у системі державних закупівель	Виключно ретроспективний і суцільний характер, постфактум по завершенню бюджетного процесу та процедур державних закупівель	Превентивний (профілактичний) та наступний характер: на будь-якій стадії бюджетного процесу та державних закупівель, у тому числі і по завершенню бюджетної програми та процедур державних закупівель	Безперервний характер проведення, з використанням сучасних технологій у режимі реального часу: на стадії планування бюджетного процесу та державних закупівель та їх фактичної реалізації
Характер джерел контролю	Документальна	Документальна, фактична	Документальний, фактичний	Фактичний
Обсяг проведення	Повна, часткова, тематична, комплексна	Повна, часткова, тематична, комплексна	Бюджетні програми, суб'єкти державних закупівель, процедури державних закупівель	Бюджетні програми, суб'єкти державних закупівель, процедури державних закупівель
Звітна форма	Акт	Акт ревізії	Аудиторський звіт	Звіт
Результативне спрямування	Концентрується на порушеннях, що виникли в діяльності підконтрольного суб'єкта в минулому з метою їх усунення в подальшому	Концентрується на порушеннях, що виникли в діяльності підконтрольного суб'єкта в минулому з метою їх усунення в подальшому	Спрямований на майбутнє, є пріоритетним методом контролю, дозволяє розробити ряд рекомендацій з метою усунення виявлених порушень під час виконання державних програм і процедур дз та сприяння досягнення результативності, економічності та ефективності використання державних ресурсів у процесі здійснення державних закупівель	Аналіз поточної інформації для вжиття коригуючих заходів у режимі реального часу

Також ми вважаємо, що такі контрольні заходи, як експертиза, інвентаризація, розслідування, аналіз тощо недоцільно вважати формами контролю, оскільки кожен із перелічених методів застосовується залежно від виду і мети контролю під час проведення ревізій, перевірок і аудиту. Так, розслідування та експертиза є способами, за допомогою яких здійснюється доведення або спростування результатів наступного контролю, тобто правовим обґрунтуванням результатів проведеного контрольного заходу [13]. Аналіз, інвентаризація, обстеження також не є окремими методами фінансового контролю, оскільки вони є контрольними засобами виявлення, дослідження, узагальнення фактів порушень фінансово-бюджетної дисципліни. Стосовно цих контрольних заходів у розрізі нашого дослідження доцільно застосовувати термін “методичні прийоми”, сукупність яких і складає методи фінансового контролю.

Детальний розгляд особливостей застосування різних методів ДФК на стадіях державних закупівель дозволяє стверджувати про пріоритетність застосування контрольними органами на даному етапі розвитку науки і практики державного управління і контролю таких методів, як перевірка, ревізія, аудит ефективності та моніторинг. Порівняльна характеристика та специфіка їх застосування за етапами бюджетного процесу та процесу державних закупівель наведені в таблиці 3 (складено автором).

Результати аналізу сучасних методів державного фінансового контролю у сфері закупівель свідчать, що найбільш актуальними на сьогодні є аудит і моніторинг, оскільки застосування таких методів, як ревізія та перевірка пов’язано з рядом недоліків, а саме:

- спрямовані на встановлення фактів правопорушень, що виникли в діяльності підконтрольного суб’єкта в минулому, а не на превентивне виявлення причин і способів їх уникнення;
- значний часовий лаг між виникненням порушень та їх виявленням, що ускладнює, а інколи і унеможлиблює усунення фінансових порушень та їх негативних наслідків;
- низький рівень оперативності, дієвості та ефективності їх застосування.

Наші пропозиції базуються на твердженні, що більшість порушень у сфері державних закупівель виникає саме під час здійснення процедури тендерів, зокрема:

- укладання договору без проведення процедури закупівель;
- уникнення процедури закупівлі шляхом роздрібнення її суми на частини;
- проведення закупівлі в одного учасника без погодження з уповноваженим органом (Мінекономіки);

- фальсифікація матеріалів проведення торгів;
- фальсифікація протоколів розкриття пропозицій конкурсних торгів або цінових пропозицій і проведення торгів з метою підвищення ціни закупівлі;
- укладання договорів закупівлі за вищими цінами, ніж були в інших учасників торгів;
- створення умов для перемоги окремого виконавця шляхом зміни перед проведенням торгів номенклатури закупівлі;
- необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника [5].

Висновки. Таким чином, проведений аналіз форм державного фінансового контролю (попередній, поточний, наступний) та методів (перевірка, ревізія, аудит, моніторинг), дозволить обґрунтувати виокремлення основних методів державного фінансового контролю у сфері державних закупівель та специфіку їх застосування з точки зору перспективності застосування. На нашу думку, застосування аудиту дозволить встановити відповідність витрачених бюджетних ресурсів поставленій меті – досягнення соціального ефекту в найбільш ефективний, раціональний та економічний спосіб, вжиття необхідних заходів щодо усунення негативних чинників і дотримання принципів бюджетного процесу, державного фінансового контролю та державних закупівель. Моніторинг буде створювати умови для запобігання корупції, порушення замовниками чинного законодавства, принципів державного фінансового контролю та принципів здійснення державних закупівель, перевитрат і втрат державних коштів, оперативне реагування та вжиття необхідних заходів щодо усунення негативних чинників у режимі реального часу.

Список літератури

1. Базась М. Ф. Методичні прийоми державного фінансового контролю / М. Ф. Базась // Зовнішня торгівля: Правова економіка. – 2007. – № 4(33). – С. 7–11.
2. Бариніна-Закірова М. В. Нотатки про методи урядового фінансового контролю / М. В. Бариніна-Закірова // Фінансовий контроль. – 2005. – № 1. – С. 53–60.
3. Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту : підручник / М. Т. Білуха. – К. : Влад і Влада, 1996. – 320 с.
4. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія : підручник / Ф. Ф. Бутинець, В. П. Бондар, Н. Г. Виговська, Н. І. Петренко ; за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. – Житомир : ПП Рута, 2006. – 560 с.
5. Водоласкова К. Ю. Правопорушення у галузі державних закупівель / К. Ю. Водоласкова // Право та управління. – 2011. – № 2. – С. 58–74.
6. Дрозд І. К. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / І. К. Дрозд, В. О. Шевчук. – К. : Імекс-ЛТД, 2007. – 304 с.
7. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія / Є. В. Калюга. – К. : Ельга, Ніка-Центр, 2002. – 360 с.

8. Криницький І. Є. Моніторинг як метод фінансового контролю [Електронний ресурс] / І. Є. Криницький. – Режим доступу : <http://intkonf.org/kand-yurid-n-krinitskiy-ie-monitoring-yak-metod-finansovogo-kontrolyu/>. – Заголовок з екрана.
9. Кузьмін О. Є. Основи менеджменту : підручник / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. – 2-ге вид. – К. : Академвидав, 2007. – 320 с.
10. Ловінська Л. Г. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні : монографія / Л. Г. Ловінська, І. Б. Стефанюк. – К. : НДФІ, 2006. – 240 с.
11. Максимова В. Ф. Внутрішній контроль економічної діяльності промислового підприємства – системний підхід до розвитку : монографія / В. Ф. Максимова. – К. : АВРІО, 2005. – 264 с.
12. Опубликован индекс коррупции-2011 [Электронный ресурс] // Обозреватель. – Режим доступу : <http://obozrevatel.com/politics/opublikovan-indeks-korrupsii-2011.-tablitsa.htm>.
13. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
14. Петрик О. А. Аудит: методологія і організація : монографія / О. А. Петрик. – К. : КНЕУ, 2003. – 260 с.
15. Рудницький В. С. Методологія і організація аудиту : монографія / В. С. Рудницький. – Тернопіль : Економічна думка, 1998. – 196 с.
16. Садыкова Т. М. Методология контроля и учет результатов деятельности центров ответственности / Т. М. Садыкова. – Саратов : Изд. центр СГСЭУ, 2003. – 240 с.
17. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія : підручник / Б. Ф. Усач. – 6-те вид., стер. – К. : Знання-Прес, 2005. – 263 с.
18. Шигун М. М. Розвиток адаптивної системи аудиту і ревізії в умовах ринку : дис... канд. екон. наук: 08.06.04 / Шигун Марія Михайлівна. – Ж., 2003. – 310 с.
19. Шпиг А. А. Ревизия и контроль в торговле / А. А. Шпиг. – М. : Экономика, 1982. – 232 с.

Отримано 08.08.2013

Summary

Modern methods of financial control is done in area of the public purchasing: verification, revision, audit, monitoring and the most expedient methods of prevention of abuses are certain in area of the public purchasing In the article deep research of.