

Ю. В. Фалко,
аспірант кафедри управління
національним господарством,
Національна академія державного управління
при Президентіві України

Взаємодія органів виконавчої влади України у сфері управління державними закупівлями

У статті на підставі аналізу положень чинного законодавства України з питань управління державними закупівлями товарів, робіт, послуг визначено особливості взаємодії уповноважених органів виконавчої влади у цій сфері відносин. Окреслено основні проблеми, пов'язані із реалізацією регуляторних і контрольних функцій відповідних органів влади (відсутність організаційних зв'язків між зазначеними державним структурами та їх інформаційного супроводу – системи збирання, обробки інформації та користування нею за результатами життя контрольних заходів). Установлено, що через правову невизначеність рівень скоординованості дій органів влади у сфері управління державними закупівлями залишається невисоким, а його забезпечення супроводжується численними функціональними конфліктами. З огляду на це запропоновано комплекс заходів з удосконалення нормативно-правового та інформаційно-аналітичного забезпечення відповідної державно-управлінської діяльності, конкретизовано умови їх реалізації.

Ключові слова: державне регулювання економіки, органи виконавчої влади, управління державними закупівлями, державне замовлення, конкурсні торги.

Yu. V. Falko. Cooperation of executive authorities in Ukraine in the area of public procurement management

The article deals with the peculiarities of cooperation of the authorized executive authorities regarding the area in subject on grounds of the analysis of the acting Ukrainian laws related to the management of public procurement of goods, works and services. The article highlights key issues connected with the implementation of regulatory and supervisory functions of the corresponding government agencies (absence of organizing relations between the mentioned government institutions and their information support – information collection, processing and use systems according to the results of supervisory measures). Due to the lack of legal capacity cooperation level of the authorities in regard to public procurement

management remains low, while the process of its implementation entails numerous functional conflicts. In the virtue of the aforementioned the article offers the set of measures to improve statutory and informational-analytical support of a certain public management activity and detailed conditions of their implementation. *Key words:* government regulation of the economy, executive authorities, public procurement management, government order, competitive tender.

Ю. В. Фалко. Взаимодействие органов исполнительной власти Украины в сфере управления государственными закупками

В статье на основании анализа положений действующего законодательства Украины по вопросам управления государственными закупками товаров, работ, услуг определены особенности взаимодействия уполномоченных органов исполнительной власти в этой сфере отношений. Обозначены основные проблемы, связанные с реализацией регуляторных и контрольных функций соответствующих органов власти (отсутствие организационных связей между указанными государственными структурами и их информационного сопровождения – системы сбора, обработки информации и ее использования по результатам применения контрольных мер). Установлено, что из-за правовой неопределенности уровень координации действий органов власти в сфере управления государственными закупками остается невысоким, а его обеспечение сопровождается многочисленными функциональными конфликтами. С учетом этого предложен комплекс мер по усовершенствованию нормативно-правового и информационно-аналитического обеспечения соответствующей государственно-управленческой деятельности, конкретизированы условия их реализации. *Ключевые слова:* государственное регулирование экономики, органы исполнительной власти, управление государственными закупками, государственный заказ, конкурсные торги.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Серйозною передумовою формування цілісної системи управління державними закупівлями товарів, робіт і послуг є налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади, які мають

відповідні регуляторні та контрольні повноваження. Виконання цієї вимоги в сучасних умовах України пов'язане зі значними труднощами, що зумовлюються передусім недостатньо чітким розподілом функцій та предметів відання уповноважених державних структур [1]. Унаслідок цього набули поширення різноманітні корупційні схеми проведення тендерів на постачання товарів і послуг для державних потреб, стрімко зростають чисельність бюрократичного апарату та кількість організаційних конфліктів, нераціонально витрачаються бюджетні кошти.

З огляду на це не випадково забезпечення ефективної взаємодії уповноважених органів виконавчої влади Стратегією розвитку системи управління державними фінансами визначено пріоритетним напрямом формування єдиної структурованої системи державних закупівель на принципах прозорості, відкритості, конкуренції та недопущення дискримінації [2].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблематика організаційної взаємодії владних структур та державних інституцій у різних сферах державно-управлінської діяльності є предметом аналізу багатьох вітчизняних науковців і практиків. Серед останніх публікацій, присвячених цій темі, доцільно назвати розробки В.Д.Бакуменка [3], В.А.Дерець [4], М.М.Іжкі, Т.І.Пахомової, Я.О.Різникової [5], І.В.Письменного [6], В.С.Щербини [7] та інших дослідників. У згаданих публікаціях, зокрема, з'ясовуються сутність, принципи і механізми організаційної взаємодії уповноважених органів влади за умови їх істотної внутрішньофункціональної і міжрівневої диференціації [3, с. 31–32; 5, с. 133–134; 6, с. 99–100]. Автори справедливо наголошують на тому, що при визначенні засобів забезпечення належної скоординованості дій органів виконавчої влади основою мають стати їх структурно-функціональний потенціал [4, с. 42–45] та особливості процесів вироблення, прийняття і реалізації державно-управлінських рішень [2, с. 32–33; 6, с. 100; 7, с. 7–8].

Однак процедури і правила взаємодії державних інституцій зумовлюються не тільки згаданими в них чинниками. Важливе значення в цьому разі мають також правові норми, які

окреслюють сферу компетенції того чи іншого органу влади й специфіку реалізації його управлінських функцій. Цей аспект аналізу щодо забезпечення координації зусиль різних державних структур, по суті, й досі залишається малодослідженим у вітчизняній фаховій літературі. Проте врахування впливу саме цього фактора, на наш погляд, є ключовою ланкою при визначенні напрямів удосконалення системи державного управління найбільш “корупціогенними” сферами відносин, до яких нині належать державні закупівлі товарів і послуг.

Таким чином, *цілями статті є*: з’ясування на підставі аналізу нормативно-правової бази діяльності органів виконавчої влади, які мають необхідні регуляторні і контрольні повноваження у сфері державних закупівель, основних причин недостатньої ефективності їх взаємодії в зазначеній системі управління; уточнення пріоритетних напрямів розвитку цієї державно-управлінської діяльності та визначення заходів щодо їх реалізації в сучасних умовах України.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Згідно зі ст. 7 розд. II “Державне регулювання та контроль у сфері закупівель” Закону України “Про здійснення державних закупівель” [8] державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснюють Уповноважений орган та інші органи відповідно до їх компетенції. Уповноваженим органом Закон визначив Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку). У ч. 5 ст. 7 згаданого Закону закріплено, що Рахункова палата, Антимонопольний комітет України (АКМУ), Державна фінансова інспекція України, Державна служба статистики України здійснюють контроль у сфері державних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України. У контексті розгляду проблеми забезпечення взаємодії органів виконавчої влади у сфері управління державними закупівлями проаналізуємо положення чинного законодавства щодо визначення їх регуляторних і контрольних функцій.

У цьому зв’язку слід насамперед зауважити, що при визначенні сфери компетенції Уповноваженого органу в Законі України “Про здійснення державних закупівель” за

Мінекономрозвитку контрольна функція у сфері закупівель безпосередньо не закріплюється. Поряд із цим ч. 3 згаданої статті встановлено, що Уповноважений орган здійснює регулювання та координацію у сфері закупівель у межах повноважень, визначених цим Законом. З огляду на це можна зробити висновок, що існує певна неузгодженість відповідних статей Закону, яка полягає в декларуванні здійснення Мінекономрозвитку контролю у сфері закупівель (ч. 1 ст. 7) без визначення в подальшому серед функції Уповноваженого органу (ст. 8) безпосередньо функції контролю у сфері державних закупівель. Одночасно серед функцій Уповноваженого органу, визначених ст. 8 Закону, зафіксована функція розроблення та затвердження порядку здійснення контролю за додержанням законодавства в сфері закупівель. Отже, незрозумілим є встановлення законодавцем нормативного положення щодо розроблення та затвердження Мінекономрозвитку порядку здійснення контролю за додержанням законодавства у сфері державних закупівель за відсутності повноважень у Мінекономрозвитку щодо проведення такого контролю.

Нез'ясованим залишається також питання стосовно того, в чому саме полягає здійснення Уповноваженим органом державного регулювання та координації у сфері державних закупівель. Зокрема, за відсутності на цей час в Уповноваженого органу функції контролю у сфері державних закупівель державне регулювання він здійснює виходячи з наявності відповідних функцій та повноважень, визначених безпосередньо в цьому Законі.

Крім того, необхідно наголосити на тому, що будь-яка функція деталізується через повноваження Уповноваженого органу в рамках здійснення різних видів державного регулювання запитувати у тих чи інших суб'єктів та органів певну інформацію, необхідну для виконання покладених на Уповноважений орган функцій. Таким чином, регулювання Уповноваженим органом у сфері закупівель має здійснюватися через проведення моніторингу державних закупівель (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону), ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель (п. 4 ч. 1 ст. 8

Закону), погодження застосування процедури закупівлі в одного учасника (п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону), розроблення та затвердження нормативно-правових актів та інших документів у сфері державних закупівель, необхідних для виконання Закону (п. 1, 19 ч. 1 ст. 8 Закону), вжиття заходів щодо забезпечення ефективного та раціонального використання державних коштів, їх максимальної економії при здійсненні державних закупівель (п. 25 ч. 1 ст. 8 Закону) тощо.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України “Про здійснення державних закупівель” однією з основних функцій Уповноваженого органу визначена функція моніторингу державних закупівель. Проте на сьогодні в чинному законодавстві України з питань державних закупівель (як у згаданому вище Законі України “Про здійснення державних закупівель”, так і у підзаконних нормативно-правових актах з питань державних закупівель, затверджених на виконання Закону) відсутнє визначення поняття “моніторинг державних закупівель”, а також не вказано, що саме включає в себе ця функція і які дії має виконувати Уповноважений орган для реалізації функції моніторингу державних закупівель. Це стосується передусім визначення того, який характер: імперативний (обов’язковий) чи диспозитивний (не обов’язковий) для Уповноваженого органу матиме функція здійснення моніторингу державних закупівель.

Ще однією функцією Уповноваженого органу, визначеною в Законі України “Про здійснення державних закупівель”, є ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель. На відміну від функції моніторингу функція ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель і раніше була визначена в законодавстві з питань державних закупівель. На той час Мінекономрозвитку здійснювало збирання інформації про процедури, які проводилися за окремими рішеннями уряду, зокрема велася в електронному вигляді база окремих рішень, до якої заносилась інформація з договорів, укладених за результатами проведення таких процедур, копії яких надсилалися

до міністерства. Але фактично за результатами аналізу цієї інформації Уповноважений орган відслідковував лише загальну вартість проведеної процедури закупівлі. Інші дані та параметри такої процедури Уповноваженим органом не аналізувалися, що унеможливило об'єктивну оцінку результатів проведених процедур закупівель.

На цей час відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель” річні плани, зміни до них, кошториси (тимчасові кошториси), фінансові плани (плани асигнувань, плани використання бюджетних (державних) коштів), зміни до них надсилаються Уповноваженому органу (ст. 4 Закону). Крім того, у ст. 10 Закону наведено великий перелік інформації про закупівлю, яка має оприлюднюватися Замовником на веб-порталі Уповноваженого органу (зокрема, звіти про результати процедур закупівель та інша інформація, яка може бути використана Уповноваженим органом для аналізу здійснення закупівель). Проте навіть за наявності доступу до великого обсягу інформації наразі Уповноваженим органом не проводиться аналіз окремо по кожній процедурі. Інакше кажучи, за наявності великого масиву інформації фактично неможлива її обробка з метою отримання результатів, необхідних для здійснення державного регулювання, контролю у сфері державних закупівель, а також удосконалення існуючої системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Зазначимо також, що нині великий масив інформації про державні закупівлі розміщується на офіційному загальнодержавному веб-порталі “Державні закупівлі”, який є єдиним офіційним державним джерелом інформації у мережі Інтернет, що поміщає оголошення про заплановані закупівлі та результати закупівель за державні кошти. Однак через брак бюджетного фінансування відсутнє програмне забезпечення, за допомогою якого можливо було б автоматизувати облік інформації з метою здійснення Уповноваженим органом аналізу та моніторингу державних закупівель в Україні. Зрозуміло, що це не сприяє повноцінному виконанню Мінекономрозвитку своїх безпосередніх функцій як Уповноваженого органу в зазначеній сфері відносин, а отже, негативно позначається на результатах

його взаємодії із іншими органами виконавчої влади – суб'єктами управління державними закупівлями.

Недостатня скоординованість дій органів виконавчої влади при управлінні закупівлями товарів, робіт і послуг для державних потреб пояснюється також досить “розпливчастим” визначенням функцій контролюючих структур у цій системі – Державної фінансової інспекції, Державної казначейської служби, Антимонопольного комітету України.

Зокрема, при виконанні Державною фінансовою інспекцією України своїх повноважень у частині здійснення контрольних функцій у сфері державних закупівель виникають численні проблеми, зумовлені неузгодженістю положень законів України “Про здійснення державних закупівель” та “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” [9]. Так, Законом України “Про здійснення державних закупівель”, дія якого поширюється на всіх замовників та закупівлі товарів, робіт і послуг, що повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умов, визначених у ст. 2, встановлено, зокрема, перелік суб'єктів, яких віднесено до замовників: це розпорядники державних коштів, які здійснюють закупівлю в порядку, визначеному цим Законом. Розпорядниками державних коштів згідно із Законом визнаються органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, інші органи, установи, організації, визначені Конституцією та іншими актами законодавства України, а також установи чи організації, утворені у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування та уповноважені на отримання державних коштів, взяття за ними зобов'язань і здійснення платежів, а також підприємства та їх об'єднання.

При цьому Законом України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” [9] до підконтрольних установ належать: міністерства та інші органи виконавчої влади, державні фонди, бюджетні установи і суб'єкти господарювання державного сектору економіки, а також підприємства і організації, які отримують (отримували в періоді,

який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно. При виконанні покладених на Державну фінансову інспекцію України функцій державного фінансового контролю зазначені органи здійснюють державний фінансовий аудит, інспектування та перевірки державних закупівель щодо всіх суб'єктів, які підпадають під дію Закону України “Про здійснення державних закупівель”.

У чинному законодавстві також досить неоднозначно визначені функції Державної казначейської служби України щодо контролю у сфері державних закупівель. Наприклад, згідно з ч. 4 ст. 7 Закону України “Про здійснення державних закупівель” за казначейською службою закріплені функції, крім перевірки наявності та відповідності укладеного договору про закупівлю звіту про результати проведення процедури закупівлі та річному плану закупівель, перевіряти також правильність їх оформлення відповідно до законодавства. Однак нині відсутній чіткий перелік питань, які має досліджувати казначейство під час реєстрації зобов'язань, а тому його службові (посадові) особи намагаються інколи взяти на себе не властиві цій службі функції та повноваження, здійснюючи перевірку всіх можливих документів та умов, пов'язаних із проведенням процедур закупівель.

Крім того, чинним законодавством не визначено порядок чи будь-який механізм повідомлення Державною казначейською службою Уповноваженого органу та органу оскарження про випадки порушення вимог законодавства у сфері закупівель у разі виявлення таких порушень. Це суттєво знижує ефективність взаємодії зазначених державних інституцій. Негативні наслідки має також відсутність так званої “оперативної” співпраці між Державною казначейською службою України та іншими контролюючими органами. Йдеться, зокрема, про практику отримувати від Мінекономрозвитку в оперативному порядку методологічну допомогу чи роз'яснення щодо застосування при проведенні контрольних перевірок відповідних правових норм у сфері державних закупівель.

Певні проблеми, пов'язані із управлінням системою державних закупівель, виникають також при здійсненні

Антимонопольним комітетом України своїх контролюючих функцій. Так, відповідно до Закону України “Про Антимонопольний комітет України” [10] цей орган наділений функціями контролю лише щодо здійснення розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема під час розслідування змов у сфері державних закупівель. У контексті ж державних закупівель Антимонопольний комітет виступає насамперед як орган оскарження.

При цьому згідно із чинним законодавством про адміністративні правопорушення уповноважені на те посадові особи органів Антимонопольного комітету мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення (в тому числі при здійсненні закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти). Фактично це означає, що АМКУ у цих випадках перевищує рівень свої компетенції щодо здійснення контролю у сфері державних закупівель. Таке досить суперечливе оформлення повноважень антимонопольного відомства створює додаткові перешкоди для налагодження ефективної взаємодії між органами виконавчої влади з метою управління системою державних закупівель.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Узагальнення викладеного дає підстави зробити висновок, що в Україні нині існує досить розгалужена, але при цьому недостатньо ефективна система органів виконавчої влади, які наділені контрольними і регулюючими функціями з управління державними закупівлями. Нині практично не встановлено організаційні та інформаційні зв'язки між зазначеними державним структурами, зокрема, не налагоджена інформаційна система збирання, обробки інформації та можливості користування нею за результатами проведення контрольних заходів, відсутні обмін інформацією про результати проведення ревізій, перевірок тощо, а також механізм, який би визначав послідовність та системність дій відповідних органів влади.

Через правову невизначеність рівень скоординованості дій органів влади у сфері управління державними закупівлями залишається невисоким, а його забезпечення супроводжується численними функціональними конфліктами. Так, наявність

великої кількості органів, які наділені функціями контролю у сфері державних закупівель, що надають їм повноваження здійснювати перевірки в сфері державних закупівель, вимагати документи тощо, призводить, зокрема, до зайвого дублювання перевірок з одних і тих самих питань. Це не приводить до швидкого виправлення виявлених недоліків, а велика кількість перевірок протягом року одного і того самого замовника різними контролюючими органами не тільки не сприяє дотриманню замовником задекларованих принципів державних закупівель, а навпаки, відволікає його від безпосереднього виконання своїх зобов'язань. Нині відсутні загальні для всіх органів правила вжиття контрольних заходів, постійний моніторинг результатів проведення державних закупівель не ведеться, а тому результативність заходів щодо запобігання вчиненню правопорушень (превентивні заходи) є невисокою. Інститут державного внутрішнього контролю у сфері державних закупівель розвинений недостатньо, що призводить до стрімкого зростання кількості порушень у цій сфері відносин.

Визначення адекватних механізмів вирішення окреслених проблем, на нашу думку, є пріоритетним завданням розвитку системи управління державними закупівлями в нашій країні. Першим кроком у цьому напрямі має стати усунення правових колізій і невизначеностей щодо окреслення функцій і компетенції органів виконавчої влади, наділених необхідними регулюючими і контролюючими повноваженнями. Це передбачає внесення змін і уточнень до чинного законодавства, зокрема до законів України “Про здійснення державних закупівель”, “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” та ін.

Для налагодження співпраці органів виконавчої влади в сфері управління державними закупівлями необхідно створити спільну аналітичну базу про виявлені порушення, осіб, які їх вчинили, факти неефективного та нецільового використання бюджетних коштів, вжиття відповідних заходів впливу до порушників фінансової дисципліни тощо. Це означає, що потрібно узагальнювати акти вжитих контрольних заходів, здійснювати моніторинг їх результатів. З цією метою необхідно передусім розробити уніфіковані форми звітності як підгрунття

для формування єдиної аналітичної бази, визначити засоби оперативного виявлення порушень фінансової дисципліни та адекватні заходи впливу.

Перспективними напрямками подальших досліджень у сфері управління системою державних закупівель у нашій країні вважаємо аналіз інституційних механізмів розвитку цієї державно-управлінської діяльності.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р. № 569-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80>

2. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2013 р. № 774-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>

3. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / [В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, В. І. Тимцюник, О. В. Червякова]. – К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. – 148 с.

4. *Дерець В. А.* Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : монографія / В. А. Дерещь. – К. : ТОВ “Видво “Юрид. думка”, 2007. – 180 с.

5. *Іжа М. М.* Організаційно-правові засади державного управління : навч. посіб. / М. М. Іжа, Т. І. Пахомова, Я. О. Різнікова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

6. *Письменний І. В.* Взаємодія управлінська / І. В. Письменний // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2: Методологія державного управління ; наук.ред. колегія : Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 99–101.

7. Система органів державного управління та регулювання в сфері підприємницької діяльності : монографія / за ред. В. С. Щербини. – К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. – 228 с.

8. Про здійснення державних закупівель [Електронний ресурс] : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2289-VI (із змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17>

9. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII (із змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

10. Про Антимонопольний комітет України [Електронний ресурс] : Закон України від 26 листоп. 1993 р. № 3659-XII (із змінами та доповненнями). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>