

УДК 35.073

Єрмілова Г. Ю., Мазка Е. В.

### УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

*Дано оцінку окремих факторів впливу на систему державних закупівель та тенденції їх розвитку в Україні. Визначено економічну сутність механізму державних закупівель. Досліджено систему контролю за здійсненням державних закупівель на сучасному етапі. Проаналізовано чинне законодавче та методичне забезпечення системи контролю за здійсненням державних закупівель та запропоновано удосконалений механізм його здійснення, що сприятиме зменшенню фіскального тиску на підприємства та втручання контролюючих органів у їхню діяльність. Виокремлено напрями зміни та вдосконалення чинного законодавства з питань регулювання системи здійснення державних закупівель та способи підвищення ефективності контролю за ними.*

**Ключові слова:** державні закупівлі, нормативно-правові акти, система контролю за здійсненням державних закупівель, державні кошти.

Одним із найперспективніших шляхів розвитку держави та реалізації концепції раціонального та ефективного використання бюджетних коштів (коштів платників податків) є широке впровадження у сферу закупівель товарів, робіт і послуг для державних потреб єдиної структурованої системи, заснованої на засадах конкуренції, прозорості, недискримінації та децентралізації.

Створення комплексного законодавства із фінансового контролю, що зменшить фіскальний тиск на підконтрольні об'єкти та чітко регламентує процес контролю за здійсненням закупівель, є одним із найвагоміших інструментів для формування прозорої та дієвої системи державних закупівель. Це пояснюється не лише дефіцитом державного бюджету, а й необхідністю закупівлі якісних товарів, робіт та послуг за обґрунтованими цінами [1, с. 30].

Тому розвиток об'єктивного середовища у системі здійснення державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, створення умов для добросовісної конкуренції потребують низки заходів законодавчого і методичного рівнів [2, с. 40].

Питанням законодавчого і методичного забезпечення здійснення державних закупівель присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, серед яких – І. Бурковський, Н. Ткаченко, О. Міняйло, Г. Пінькаса [2, с. 40], О. Майборода, Н. Шангіна та ін. Дослідники виокремлюють типові проблеми в організації системи та проведенні закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, наголошують на недосконалості та складності цієї системи, а отже, і недостатній ефективності. Так, більшість науковців зауважують, що процес проведення державних закупівель повинен бути обґрунтованим, ефективним, економічним та суворо регламентуватися чинним законодавством. Таким

© Єрмілова Г. Ю., Мазка Е. В., 2014

чином, аналіз наукових праць зазначених авторів свідчить про відсутність об'єктивної законодавчої системи, що регулює контроль за здійсненням державних закупівель в Україні.

Метою статті є дослідження особливостей контролю за проведенням державних закупівель, визначення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, а також оптимізація процедури перевірки.

На сьогодні в Україні вносяться зміни до законодавства та створюються нові, удосконалені нормативно-правові акти. У 2010 р. ухвалено Закон України "Про здійснення державних закупівель", який згідно із Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" мав підвищити ефективність використання бюджетних коштів [3]. Цим Законом були визначені конкретні процедури державних закупівель, умови та порядок їх проведення, що разом із ефективною системою контролю унеможливає корупційну практику у цій сфері.

Також Законом про державні закупівлі змінено терміни, які описують процедури закупівлі: замість поняття "тендер", "тендерні процедури", "тендерна документація", "тендерна пропозиція" вводяться поняття "торги", "конкурс", "документація конкурсних торгів", "кваліфікаційна документація", "пропозиція конкурсних торгів", "комітет з конкурсних торгів", "кваліфікаційна пропозиція". Однією з головних змін у Законі про державні закупівлі стало відновлення прав нерезидентів брати участь у торгах нарівні з вітчизняними компаніями. Запроваджені раніше для іноземців заборони забезпечувати бюджетні організації мотивувалися бажанням підтримати українських виробників у період кризи. Однак це рішення спричинило численні нарікання міжнародних організацій. До того ж, на думку самих замовників, штучне обмеження кола постачальників призвело до збільшення витрат на закупівлі, оскільки іноземні компанії зазвичай пропонували товар дешевше, ніж вітчизняні виробники [4, с. 170–171].

Важливим елементом у системі контролю за здійсненням державних закупівель є формування та введення в дію Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 631, який регламентує проведення перевірки державних закупівель [5].

До цього часу, впродовж двох років, перевірка державних закупівель здійснювалася у складі інспектування або державного фінансового аудиту, тобто не як окремий контрольний захід. Хоча Закон України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні" визначає перевірку державних закупівель як окрему форму державного фінансового контролю [6].

Контроль за проведенням державних закупівель здійснюється Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами (далі – Держфінінспекція) шляхом запиту документів у об'єкта контролю щодо ризикових процедур державних закупівель, за результатами перевірки яких, згідно із п. 1 ст. 8 Закону України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні", Держфінінспекція надавала рекомендації об'єкту

контролю про усунення встановлених порушень, зокрема щодо розірвання договорів про закупівлю чи відміни торгів.

На виконання заходів Програми реформ (розділ “Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій”, блок “Дерегуляція і розвиток підприємництва”, п. 5 “Державний нагляд і контроль”) [3] щодо переходу від подальшого контролю до профілактики й запобігання порушенням значну увагу Держфінінспекція приділила розвитку попереджального контролю, зокрема попередньому дослідженню інформації про здійснення державних закупівель щодо можливих порушень і зловживань.

Так, за ініціативою Держфінінспекції урядом у серпні 2013 р. ухвалені зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни” від 19.01.2011 № 148-р, відповідно до яких Держфінінспекції необхідно забезпечити проведення перевірок державних закупівель за результатами моніторингу інформації, розміщеної в офіційному державному друкованому виданні “Вісник державних закупівель”.

За результатами такого моніторингу відбираються найризиковіші закупівлі щодо можливості допущення порушень, а відповідна інформація узагальнюється, аналізується та враховується під час здійснення контрольних заходів.

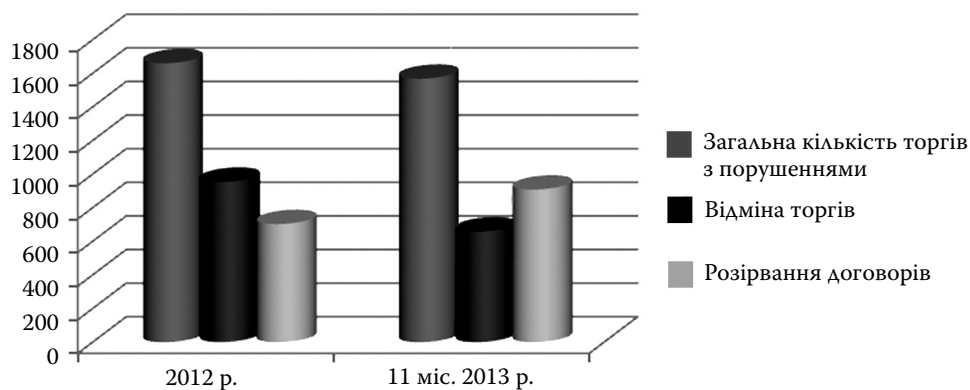
При цьому основними факторами ризику для проведення моніторингу є такі:

- предмет закупівлі – це послуги, що мають нематеріальний характер: консультативні, фінансові, інженерні, послуги оренди та лізингу, послуги у сфері інформаційних технологій тощо; вартість закупівлі таких послуг становить понад 1 млн грн;
- закупівля здійснена за економічно необґрунтованими цінами;
- неповнота оприлюднення інформації про закупівлю;
- невідповідність документації конкурсних торгів стандартній документації, затвердженій наказом уповноваженого органу;
- невідповідність документів у сфері державних закупівель формам, затвердженим наказом уповноваженого органу;
- недотримання порядку визначення предмета закупівлі;
- наявність інших критеріїв оцінювання конкурсної пропозиції, визначених замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у документації конкурсних торгів, крім ціни пропозиції;
- відхилення конкурсної пропозиції з найнижчою ціною;
- учасники процедури закупівлі є пов’язаними особами в розумінні Закону України “Про здійснення державних закупівель”;
- невідповідність обґрунтування застосування процедури закупівлі в одного учасника вимогам Закону України “Про здійснення державних закупівель”, відсутність підстав для застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- недотримання строків укладання договору про закупівлю, передбачених законодавством; укладання договору про закупівлю під час процедури оскарження;
- закупівля за рамковими угодами товарів і послуг.

Таким чином, застосування такого профілактичного заходу контролю у сфері державних закупівель, з одного боку, дає змогу попередити порушення, а з другого – цілком відповідає визначеному Президентом України курсу з дерегулювання господарської діяльності, оскільки не потребує виходу на об'єкт контролю. Більше того, у контексті дерегуляції зазначений попереджальний контроль не є контрольним заходом, а отже, за його результатами у Держфінінспекції немає права на складання акта, звернення до суду та застосування адміністративного стягнення. Держфінінспекція не висуває вимог щодо усунення виявлених порушень законодавства, а надсилає об'єктові контролю пропозиції, які мають рекомендаційний характер відповідно до вимог абзацу сьомого п. 1, 2 ст. 8 Закону України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні".

Зазначеною нормою Закону передбачено, що орган державного фінансового контролю здійснює, зокрема, контроль за усуненням виявлених недоліків і порушень, розробляє пропозиції щодо їх усунення та запобігання їм у подальшому.

Так, шляхом запиту документів Держфінінспекції вдалося попередити втрати державних коштів на закупівлю товарів, робіт та послуг за 2012 р. на загальну суму 1,7 млрд грн, а за 11 місяців 2013 р. – 1,5 млрд грн (рисунок).



**Рисунок. Стан попередження втрат державних коштів на закупівлю товарів, робіт та послуг**

Складено за: Офіційний сайт Державної інспекції України з контролю за цінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dci.gov.ua>.

Як бачимо, контроль за здійсненням державних закупівель дає змогу попередити втрати державних коштів, проте недоліки правового та організаційно-методичного забезпечення здійснення державних закупівель створюють передумови для виникнення негативних явищ, які знижують ефективність використання бюджетних коштів. Найпоширенішими з них є:

- корупція, що спричиняє зниження рівня конкурентоспроможності та якості товарів, робіт та послуг; неефективне використання бюджетних коштів; ігнорування основних суспільних потреб та обсягу бюджетних витрат. Вона проявляється у виникненні особистої зацікавленості осіб,

що здійснюють державні закупівлі, у результатах конкурсу на постачання товарів, робіт чи надання послуг, а також у завищенні вартості контрактів, зниженні якості продукції, що закуповується, та затягуванні виконання угод;

- лобізм, який полягає у просуванні особами, відповідальними за здійснення державних закупівель, пропозицій деяких постачальників. Він проявляється у недотриманні встановленого законодавством порядку здійснення державних закупівель та визначення переможця торгів або проведенні тендерів із завчасно окресленими вимогами, розрахованими на певного суб'єкта господарювання та його товар;
- зниження суспільної корисності товарів, що закуповуються за державні кошти. Інакше кажучи, товар можна придбати за принципом найменшої ціни, але при цьому не враховується його якість. Як наслідок, товари закуповуються у сумнівних постачальників і, таким чином, не досягаються законодавчо встановлені цілі закупівель [8, с. 6–7].

Для унеможливлення виникнення перерахованих негативних явищ необхідно вдосконалювати систему законодавства, що регламентує проведення торгів та контроль за їх здійсненням.

Одним зі шляхів оптимізації системи контролю є вдосконалення чинного порядку, який регламентує його здійснення. Для цього перевірку державних закупівель необхідно визначати як контрольний захід, що проводиться за наявності підстав, передбачених чинним законодавством щодо об'єкта контролю у приміщенні органу контролю шляхом проведення запиту документації з державних закупівель та інших документів, необхідних для проведення перевірки.

Здійснення перевірки без виходу на об'єкт дасть змогу отримати такі переваги:

- зменшення фіскального тиску на підконтрольні об'єкти;
- економія робочого часу та, як наслідок, підвищення ефективності роботи працівників;
- раціоналізація системи проведення перевірок;
- підвищення якості перевірки з одночасним звуженням втручання контролюючих органів у роботу підконтрольних об'єктів.

При цьому порядок здійснення перевірки та оформлення її результатів не зміниться, крім того, не буде необхідності виписувати направлення на перевірку працівника.

Державні закупівлі є підґрунтям діяльності будь-якої державної установи чи підприємства. Їх обсяг, якість, порядок та законність здійснення впливають не лише на економічний стан держави, а й на суспільну корисність.

Таким чином, було виявлено ключові проблеми здійснення державних закупівель та визначено, що для їх розв'язання необхідно вдосконалювати не тільки законодавство, яке регламентує процес закупівлі товарів, робіт та послуг, а й законодавство з контролю за здійсненням торгів.

Як спосіб удосконалення та оптимізації контрольних заходів необхідно здійснювати перевірку державних закупівель у приміщенні Державної фінан-

сової інспекції та її територіальних органів шляхом запиту документів у підконтрольних об'єктів.

**Список використаних джерел**

1. *Шангіна Н. Г.* Організаційно-економічні засади здійснення державних закупівель у бюджетних установах: сучасні проблеми та напрями підвищення ефективності / Н. Г. Шангіна // Продуктивність агропромислового виробництва (економічні науки). – 2011. – № 21. – С. 30–35.
2. *Майборода О. В.* Державний фінансовий контроль за проведенням конкурсних процедур державних закупівель / О. В. Майборода, А. А. Казіна // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2011. – № 5. – С. 40–46.
3. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf).
4. *Юдіцький О. Л.* Шляхи удосконалення законодавства України про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти / О. Л. Юдіцький // Приватне право і підприємництво. – 2011. – Вип. 10. – С. 169–171.
5. 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 01.08.2013 № 631 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF>.
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
7. Офіційний сайт Державної фінансової інспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>.
8. *Горин В.* Фінансові аспекти системи державних закупівель / В. Горин // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 6. – С. 65–73.

*Стаття надійшла до редакції  
6 березня 2014 року*