

Е. В. Косовакандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку та оподаткування
Класичного приватного університету**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО
ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

Визначено сутність правових засад державного фінансового контролю у сфері публічних закупівель. Обґрунтовано авторську правову конструкцію публічних закупівель. Визначено прогресивний характер прийнятого Закону України «Про публічні закупівлі», оскільки він регламентує їхні конкурентні процедури, порядок проведення електронного аукціону, передбачає рівні права й обов'язки для вітчизняних та іноземних учасників усіх форм власності й організаційно-правових форм. Аргументовано рекомендації до збалансованого розподілу повноважень між Рахунковою палатою України і Державною фінансовою інспекцією України відповідно до стандартів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю. Розроблено пропозиції щодо змін до Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами, які відповідатимуть новим механізмам публічних закупівель, щодо ведення електронного реєстру підконтрольних об'єктів, запровадження ризик-орієнтованих методів контролю.

Ключові слова: публічні закупівлі, державний, фінансовий, контроль, правові засади.

Постановка проблеми. Витрати бюджетних коштів на публічні закупівлі є значними у більшості розвинених країн світу. За допомогою державних контрактів вони вирішують свої соціально-економічні проблеми, а також забезпечують проведення наукових досліджень, створення і впровадження нових технологій і розробок [1, с. 263]. Недискримінаційний, конкурентний і відкритий тендерний процес робить вагомий внесок у сталий економічний розвиток. Необхідність прозорого й ефективного використання бюджетних коштів визначає потребу у відповідному правовому забезпеченні, яке стосується публічних закупівель і процедур державного фінансового контролю за ними, передбачає ефективне, взаємне і поступове відкриття відповідних ринків публічних закупівель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми здійснення закупівель за участю держави досліджують такі вітчизняні вчені: І.В. Влялько, Н.В. Головка, В.В. Зубар, І.М. Нестругіна, Д.В. Скірта, О.Г. Турченко. Високо оцінюючи їх науковий доробок, слід визнати недостатню

відповідність наявних форм і методів державного фінансового контролю новим механізмам публічних закупівель.

Метою статті є розробка рекомендацій з удосконалення правового забезпечення публічних закупівель та державного фінансового контролю за ними.

Виклад основного матеріалу. Правовий термін «публічні закупівлі» є новелою вітчизняного законодавства, який змінив поняття «державні закупівлі», закріплене Законом України 2014 р., який втратив чинність 1 серпня 2016 р. [2]. Науковці вкладали різне значення у термін «державні закупівлі», що було намаганням поширити вживання запозиченого з англійської мови терміна *procurement* (постачання) [3, с. 9]. Англійський термін є формою управлінської технології і сукупністю практичних методів і прийомів, а також інструментів, які використовуються у процесі організації закупівель, надання об'єктів в оренду, розподілу замовлень під час здійснення конкурсних торгів, концесії з метою раціоналізації процедур, полегшення їх для учасників, дотримання справедливості, запобігання корупції.

В.В. Зубар визначав державні закупівлі як закупівлі державними агентствами про-

дукції для державних потреб, яка не призначена для комерційного перепродажу або для використання у виробництві товарів для комерційного продажу [4, с. 8]. Більш складну дефініцію пропонував Н.В. Головка. На думку вченого, це комплексні правовідносини, які складаються з двох груп відносин: по-перше, публічно-правових відносин, що виникають під час формування замовлень державними замовниками, тобто під час визначення обсягів реальних закупівель, забезпечення виділення фінансових ресурсів для їхньої оплати, які засновані на принципах влади і підпорядкування, субординації, ієрархії, імперативності, загальної заборони, правового захисту загальносоціального інтересу; по-друге, приватно-правових відносин, які складаються між замовниками та виконавцями під час укладення та виконання державних контрактів щодо закупівель для державних потреб, яким характерні принципи свободи особистості, автономії волі, юридичної рівності суб'єктів, свободи договору, децентралізованого регулювання на диспозитивних засадах із використанням властивих йому правових засобів, обов'язковими умовами яких є: вид продукції (асортимент, категорія), обсяг, ціна, строки передачі замовнику, прийняття її останнім та оплата продукції у визначений строк [5, с. 7]. Вважаємо цю дефініцію занадто обтяжливою, такою, що розрізняє дві групи правовідносин за наявності двох суб'єктів: покупець (держава) та продавці (інші контрагенти, перелік яких формується на конкурентних і недискримінаційних засадах).

Відповідно до законодавства публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому законом, який має забезпечити ефективне та прозоре здійснення публічних закупівель, створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції і розвиток добросовісної конкуренції [6]. Закон України «Про публічні закупівлі» вводиться в дію: з 1 квітня 2016 р. – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання; з 1 серпня 2016 р. – для всіх замовників.

Прийняття Закону є одним з інструментів реалізації «дорожньої карти» в умовах

підписання асоціації України з ЄС. Вона охоплює всі аспекти реформування та загальні правові засади для імплементації у сфері державних закупівель, зокрема: адаптацію законодавства для регулювання державних контрактів, контрактів у комунальних та інфраструктурних секторах, договорів концесії на виконання робіт і процедури перегляду рішень замовників; зміцнення адміністративної спроможності на всіх рівнях, зокрема з органами оскарження та контрольними механізмами [7].

Історія становлення у Європейському Союзі сучасного механізму правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель має своїм початком Римський договір (англ. *Treaties of Rome*, нім. *Römische Verträge*) від 25 березня 1957 р., у якому були закріплені основоположні принципи, що застосовуються до державних контрактів у ЄС. Ці принципи отримали подальший розвиток у наступних Директивах ЄС: Директива 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур із проведення тендерів на укладення контрактів на виконання робіт, постачання товарів і надання послуг; Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур здійснення закупівель суб'єктами, що здійснюють свою діяльність у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах.

Європейським співтовариством було накопичено широку репрезентативну базу практичних знань правозастосування законодавства про державні контракти за різних історичних, політичних, економічних та інших умов, які доцільно імплемувати у правову систему України. Вітчизняна правова модель повинна включати єдине бачення базових принципів побудови механізму фінансового контролю публічних закупівель, системи органів, які його здійснюють, та стабільні основоположні елементи.

Новий Закон України «Про публічні закупівлі» містить низку конструктивних новел. Зокрема, ним запроваджено електронну систему закупівель для всіх державних закупівель для товарів та послуг,

вартість яких дорівнює або перевищує 200 тис. грн., і для робіт – дорівнює або перевищує 1,5 млн. грн. (для замовників, що здійснюють свою діяльність в окремих сферах господарювання, вартість товарів і послуг – дорівнює або перевищує 1 млн. грн. та для робіт – дорівнює або перевищує 5 млн. грн.). Вітчизняні та іноземні учасники всіх форм власності й організаційно-правових форм отримали право брати участь у процедурах закупівель на рівних умовах.

Замовник самостійно і безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднюватиме на відповідному веб-порталі інформацію про закупівлі, які здійснюватимуться шляхом застосування однієї з таких процедур: відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі. Таким чином, нове законодавство передбачає проведення конкурентних процедур, оскільки застосування такої непрозорої процедури, як пряме укладання договорів, майже унеможливає ефективний державний фінансовий контроль і доведення фактів зловживання правом або порушень підконтрольними суб'єктами [8, с. 129].

Відкриті торги є основною процедурою закупівлі. Під час проведення процедури відкритих торгів тендерні пропозиції мають право подавати всі зацікавлені особи. Для проведення процедури закупівлі має бути подано не менше двох пропозицій. Торги є конкурентним способом вибору переможця за заздалегідь визначеними у спеціальному документі умовами з метою укладання договору про публічні закупівлі на найвигідніших для організатора умовах. Для того, щоб торги виконували належні їм функції, вони повинні відповідати таким принципам: законності, гласності, справедливості, недискримінації, економічності, ефективності, добровільності [9, с. 7].

Електронний аукціон полягає у повторювальному процесі пониження цін або приведених цін з урахуванням показників інших критеріїв оцінки за математичною формулою, визначеною у методиці оцінки, що проводиться у три етапи в інтерактивному режимі реального часу. Для проведення електронного аукціону ціни /

приведені ціни всіх пропозицій розташовуються в електронній системі закупівель у порядку від найвищої до найнижчої без зазначення найменувань учасників. Стартовою ціною визначається найвища ціна / приведена ціна. Перед початком кожного наступного етапу аукціону визначається нова стартова ціна за результатами попереднього етапу аукціону.

Конкурентний діалог може бути застосовано замовником за умови, якщо він не може визначити необхідні технічні, якісні характеристики (специфікації) робіт або визначити вид послуг, а для прийняття оптимального рішення про закупівлю необхідно провести переговори з учасниками. Предметом закупівлі є консультаційні, юридичні послуги, розробка інформаційних систем, програмних продуктів, здійснення наукових досліджень, експериментів або розробок, виконання дослідно-конструкторських, будівельних робіт, визначення вимог до виконання яких потребує переговорів.

Переговорна процедура закупівлі застосовується у разі відсутності конкуренції (зокрема, з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником за відсутності при цьому альтернативи. Зокрема, за переговорною процедурою здійснюється закупівля юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України, зокрема з метою захисту національної безпеки й оборони, під час врегулювання спорів, розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України на підставі рішення Кабінету Міністрів України або Ради національної безпеки і оборони України.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі» державне регулювання та контроль у сфері закупівель здійснюють Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, Державна фінансова інспекція України. На останній орган покладено функцію моніторингу публічних закупівель. Органи, уповноважені на здійснення контролю у сфері закупівель, не мають права втручатись у проведення процедур закупівель.

Відповідно до Закону України «Про Ра-

хункову палату» державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій державних закупівель і включає перевірку та аналіз законності й ефективності здійснення державних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг і проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення державних закупівель [10].

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування [11]. Перевірка державних закупівель Державною фінансовою інспекцією полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі і проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті. Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

Критична оцінка вказаних законодавчих актів дозволяє зробити висновок про дублювання функцій Рахункової палати України та Державної фінансової інспекції, яке має такі негативні наслідки: відсутність чіткої відповідальності вказаних органів державного управління, зростання витрат публічних фондів, суперечність міжнародним стандартам зовнішнього державного фінансового контролю.

Порядок проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами визначає, що об'єктом контролю є розпорядник державних коштів, який здійснює закупівлю в порядку, визначеному Законом України «Про публічні закупівлі» [12]. На практиці існують проблеми з визначен-

ням об'єктів контролю із публічних закупівель, оскільки статтею 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» не чітко визначено перелік підконтрольних установ. Це викликає правові колізії щодо необхідності доведення підконтрольності об'єктів у судовому порядку. Проблема може бути вирішеною шляхом створення єдиного електронного реєстру підконтрольних суб'єктів Державної фінансової інспекції України [13, с. 688].

Підстави для проведення перевірки державних закупівель Державною фінансовою інспекцією, передбачені п. 4 Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами [12], мають суб'єктивний характер. Водночас функція моніторингу публічних закупівель, покладена на Державну фінансову інспекцію України, передбачає безперервний характер і єдність попереднього, поточного і наступного державного фінансового контролю, що потребує впровадження ризик-орієнтованих методів контролю.

Для повноцінної реалізації положень Закону України «Про публічні закупівлі» мають бути розроблені підзаконні акти: постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, які регламентуватимуть вимоги до майданчиків і учасників торгів, деталізують процедури роботи системи тощо. Це стане фінальною частиною підготовки, необхідної для кардинальної зміни процесу державних закупівель в Україні. Також актуальним є внесення принципових змін до Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами в частині чіткого визначення об'єктів контролю і ліквідації суб'єктивізму під час проведення контрольних процедур.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, можемо зробити окремі висновки.

1. Правова конструкція «публічні закупівлі» є новою для вітчизняного законодавства, але її дефініція зберігає усі вади попередньої («державні закупівлі»): відсутність ідентифікації продавця, покупця, а також принципів проведення угод.

Пропонується авторська правова конструкція: публічні закупівлі – це операції уповноваженого державою органу з придбання товарів, робіт, послуг для реалізації державних потреб, не призначених для комерційного перепродажу, у ринкових суб'єктів на основі конкурсних торгів, використання електронних технологій із дотриманням принципів законності, гласності, справедливості, недискримінації, економічності, ефективності, добровільності, які мають на меті запобігання корупції у сфері публічних фінансів. Перевагою пропонованої дефініції порівняно з наявними є: чітка ідентифікація продавця, покупця, формату проведення, принципів угод у сфері державних закупівель, а також їхньої мети.

2. Незважаючи на окремі вади, прийнятий Закон України «Про публічні закупівлі» є прогресивним, оскільки регламентує їхні конкурентні процедури, порядок проведення електронного аукціону, передбачає рівні права й обов'язки для вітчизняних та іноземних учасників усіх форм власності та організаційно-правових форм.

3. Україні доцільно здійснити кроки до збалансованого розподілу відповідних повноважень між різними гілками влади. Функцію моніторингу та державного фінансового контролю доцільно залишити за Державною фінансовою інспекцією України як органом внутрішнього контролю. При цьому Рахункова палата України має здійснювати аудит ефективності виконання функцій Державної фінансової інспекції як органу зовнішнього державного фінансового контролю відповідно до стандартів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI).

4. До Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами доцільно внести зміни, які відповідатимуть новим механізмам публічних закупівель, щодо ведення електронного реєстру підконтрольних об'єктів, запровадження ризик-орієнтованих методів контролю.

Метою подальших досліджень є визначення напрямів реформування діяльності Рахункової палати України відповідно до міжнародних стандартів.

Список використаної літератури:

1. Нестругіна І.М. Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю у сфері державних закупівель / І.М. Нестругіна // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 1. – С. 262–269.
2. Про здійснення державних закупівель : Закон України № 1197-VII від 10.04.2014 р. (втрата чинності на підставі Закону України № 922-VIII від 25.12.2015 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
3. Влялько І.В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / І.В. Влялько ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 20 с.
4. Зубар В.В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / В.В. Зубар ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.
5. Головка Н.В. Особливості правового регулювання закупівлі сільськогосподарської продукції для державних потреб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н.В. Головка ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.
6. Про публічні закупівлі : Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
7. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
8. Скирта Д. Система державного фінансового контролю у сфері державних закупівель ЄС: історія становлення та основні джерела / Д. Скирта // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – К. : Київ. ун-т, 2012. – Вип. 92. – С. 127–131.
9. Турченко О.Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / О.Г. Турченко ; Ін-т за-

- конодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 20 с.
10. Про Рахункову палату : Закон України № 576-VIII від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
11. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України № 2939-XII від 26.01.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
12. 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 № 631 від 01.08.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF/paran9#n9>.
13. Скирта Д.В. Правове регулювання взаємодії органів державного фінансового контролю у сфері державних закупівель України: проблеми та шляхи вдосконалення / Д.В. Скирта // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 683–691.

Косова Э. В. Правовые основы государственного финансового контроля в сфере публичных закупок

Определена сущность правовых основ государственного финансового контроля в сфере публичных закупок. Обоснована авторская правовая конструкция публичных закупок. Определен прогрессивный характер принятого Закона Украины «О публичных закупках», поскольку он регламентирует их конкурентные процедуры, порядок проведения электронного аукциона, предусматривает равные права и обязанности для отечественных и иностранных участников всех форм собственности и организационно-правовых форм. Аргументированы рекомендации по сбалансированному распределению полномочий между Счетной палатой Украины и Государственной финансовой инспекцией Украины в соответствии со стандартами Международной организации высших органов финансового контроля. Разработаны предложения относительно изменений в Порядок проведения проверок государственных закупок Государственной финансовой инспекцией и ее территориальными органами, которые будут отвечать новым механизмам публичных закупок, относительно ведения электронного реестра подконтрольных объектов, внедрения риск-ориентированных методов контроля.

Ключевые слова: публичные закупки, государственный, финансовый, контроль, правовые основы.

Kosova E. Legal basis state financial control in public procurement

The essence of the legal framework of the state financial control in public procurement is defined. Substantiates the author's public procurement legal structure is grounded. Detected progressive nature of the adopted Law of Ukraine "On public procurement" because it regulates their competitive procedure, the procedure of electronic auction, provided equal rights and responsibilities for domestic and foreign participants in all forms of ownership and organizational and legal forms. The recommendations for a balanced distribution of powers between the Accounting Chamber of Ukraine and the State Financial Inspection of Ukraine are reasoned in accordance with the standards of the International Organization of Supreme Audit Institutions. Proposals for changes in the Procedure of public procurement audits of the State Financial Inspection and its territorial bodies that will meet the new mechanisms of public procurement, the conduct of the electronic register of controlled objects, the introduction of risk-based inspection methods.

Key words: public procurement, state, financial, control, legal basis.