

- зміцнити конкурентні позиції регіону шляхом залучення людських (малозабезпечені громадяни, соціальні меншини), природних (земельні площі, насадження, кар'єри) та інших ресурсів, що досі не використовувались, через відповідну систему державних стимулів, приватизацію тощо.

1.2. Міністерству закордонних справ, Кабінету Міністрів України через Державне агентство з питань інвестицій та інновацій та Український центр сприяння іноземному інвестуванню, обласним державним адміністраціям:

- інтенсифікувати публікації в бюлетенях посольств та торговельно-економічних місій України за кордоном, у регіональних засобах масової інформації конкретних експортних пропозицій та даних про регіональні інвестиційні проекти, вільні економічні зони тощо;
- організувати вихід на виставкові заходи в регіонах Європи українських регіональних товаровиробників.

2. Рекомендувати торгово-промисловим палатам України цілеспрямоване посилення торговельних контактів на всіх рівнях, у тому

числі шляхом створення філій торговельних палат між окремими країнами ЄС та Україною в регіонах, залучення якнайширшого кола українських підприємств до адаптації правил ринкової економіки і, таким чином, їх інтеграції в систему міжнародних торговельно-економічних зв'язків, а також розширення інформаційного поля та клімату довіри між українськими й іноземними партнерами, потенційними інвесторами та отримувачами інвестицій, сприяння введенню в практику туристичних обмінів та організації бізнес-турів з проведенням зустрічей підприємців у регіональних ТПП.

Література

1. Мировая экономика: введение во внешнеэкономическую деятельность : учеб. пособ. для вузов / [М.В. Елова, Е.К. Муравьева, С.М. Панферова и др. ; под ред. А.К. Шуркалина, Н.С. Цыпиной]. – М. : Логос, 2003. – 248 с.
2. Мікула Н. Європорегіони: досвід та перспективи / Н. Мікула. – Л. : ІРД НАН України, 2003. – С. 222.
3. Панасюк Б. Державне регулювання економіки / Б. Панасюк // Економіка України. – 2004. – № 1. – С. 19–30.

УДК 351.72

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ) ОРГАНІВ ДКРС У СФЕРІ ЗАКУПІВЕЛЬ

Підмогильний О.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author considered peculiarity of accomplishing of a public control by the bodies of the State control and revision service of Ukraine in the sphere of supplies and suggested a number of recommendations concerning it's perfection.

Анотація

Розглянуто особливості здійснення державного нагляду (контролю) органами Державної контрольно-ревізійної служби в Україні у сфері закупівель та запропоновано ряд рекомендацій щодо його вдосконалення.

Ключові слова

Контроль, державні закупівлі, Державна контрольно-ревізійна служба, порушення законодавства, адміністративна відповідальність, правоохоронні органи, уповноважений орган, корупція.

I. Вступ

Питання дотримання вимог чинного законодавства при проведенні державних закупівель бюджетними установами та суб'єктами господарювання є одним з найважливіших під час контрольних заходів, що здійснюються

Державною контрольно-ревізійною службою в Україні (далі – ДКРС). Останнім часом, зважаючи на кризові явища, що переслідують систему державних закупівель України, набувають системного характеру випадки порушень у цій сфері. Водночас досить часто застосування державних закупівель не сприяють максимальній економії та ефективності, забезпеченню добросовісної конкуренції, відкритості й прозорості на всіх стадіях торгів. Більше того, воно навіть є підставою для поширення таких негативних соціальних явищ, як корупція та хабарництво.

Введення у 2007 р. нової форми державного фінансового контролю – перевірки державних закупівель, що проводиться органами ДКРС на всіх стадіях їх здійснення, дало змогу в режимі реального часу виявляти порушення на певних стадіях державних закупівель, зокрема, ще під час затвердження річного плану закупівель, у процесі проведення торгів чи укладання договорів, а не лише постфактум, як це відбувається при проведенні інспектування.

Законом України “Про державну контрольно-ревізійну службу” передбачено, що порядок проведення перевірок державних закупівель визначається Головним контрольно-ревізійним управлінням України. На виконання цього Головкиру України затвердило наказ “Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби” (далі – Порядок) від 27.06.2007 р. № 136, зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 13.07.2007 р. за № 808/14075.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати теоретичні засади механізму державного нагляду (контролю) Державною контрольно-ревізійною службою в Україні у сфері закупівель та визначити шляхи його подальшого вдосконалення.

III. Результати

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, органи ДКРС здійснюють державний фінансовий контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, у тому числі у сфері державних закупівель.

Відповідно до статистичних відомостей, ДКРС протягом лише 2007–2008 рр. виявлено порушень законодавства щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти на загальну суму 6,7 млрд грн (при цьому сума порушень за 2008 р. майже в три рази перевищила показник минулого періоду).

При цьому до основних порушень у сфері державних закупівель, що мають найбільш питому вагу з-поміж виявлених контрольними заходами зловживань, можна зарахувати такі:

- здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування тендерних процедур;
- подрібнення вартості та предмета закупівлі;
- неправомірне застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- допущення до участі в торгах пов'язаних осіб;
- визнання торгів такими, що відбулися, за наявності підстав, за яких їх мали відмінити;
- укладення договору всупереч вимогам тендерної документації та визначеним у ній основним умовам тощо.

Відповідно до п. 93 Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (далі – Положення), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 р. № 1017), органи ДКРС у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, виконують такі функції у сфері закупівель:

1. Контроль за додержанням замовниками вимог Положення.

Відповідно до вимог ч. 2 ст. 2 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, державний фінансовий контроль реалізується органами ДКРС через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

При цьому перевірка державних закупівель, яка проводиться в плановому та позаплановому порядку, полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та здійснюється на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладають в акті.

Інспектування здійснюється у формі ревізії та полягає в документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Її результати також викладають в акті.

Процедуру проведення інспектування визначає Порядок проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550 (зі змінами).

Таким чином, контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель замовниками та учасниками торгів здійснюється органами ДКРС як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

2. Складення протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері закупівель.

Згідно з п. 92 Положення, на ДКРС покладено функції щодо притягнення винних у порушеннях тендерного законодавства осіб до адміністративної відповідальності за ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). До речі, лише мінімальний розмір штрафу за диспозицією цієї статті становить 2550 грн, що також є вагомим важелем впливу на порушників.

Проте в більшості практичних випадків винні посадові особи уникають серйозної відповідальності за вчинені порушення законодавства у сфері державних закупівель, обмежуючись дисциплінарною відповідальністю, мінімальним розміром штрафу або взагалі звільненням порушника від адміністративної відповідальності.

Законодавцем чітко визначено перелік складу правопорушень, за вчинення яких передбачена адміністративна відповідальність за ст. 164-14 КУпАП:

– здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти без застосування визначених законом процедур;

- застосування процедур закупівлі в порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, у тому числі: оформлення тендерної документації з порушенням законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- оцінювання тендерних пропозицій не за критеріями та методикою оцінювання для визначення найкращої тендерної пропозиції, що міститься в тендерній документації;
- укладення з учасником, що став переможцем торгів, договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти за цінами й обсягами, які не відповідають вимогам тендерної документації;
- неоприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до вимог законодавства;
- неподання в установленому порядку звіту про результати здійснення процедури закупівлі товарів, робіт і послуг та відображення у ньому недостовірних відомостей;
- непроходження навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації та здійснення процедур закупівель відповідно до вимог закону;
- ненадання інформації, документів та матеріалів у випадках, передбачених законом.

Протоколи за цією категорією справ розглядають районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (ст. 221 КУпАП).

Ч. 1 ст. 164-14 КУпАП передбачено накладення адміністративного штрафу на винних посадових осіб.

Зазначимо також, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення (ст. 38 КУпАП).

Положенням (п. 92) визначено, що за порушення вимог, установлених цим документом та іншими нормативно-правовими актами, розробленими на його виконання, замовники та учасники торгів несуть адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством.

Так, голова тендерного комітету замовника організовує його роботу і несе персональну відповідальність за виконання покладених на комітет функцій (п. 18 Положення).

Водночас спеціалісти, юристи, економісти, консультанти, інші фізичні особи, які можуть залучатися до роботи тендерних комітетів на договірних засадах згідно із законодавством, та нотаріуси, які посвідчують договори про закупівлю (в разі нотаріального посвідчення договору про закупівлю на вимогу замовника) не несуть відповідальності за рішення, дії або бездіяльність тендерного комітету і службових

осіб замовника, учасника чи інших осіб, за виконання (невиконання) договорів про закупівлю, укладених на підставі рішення тендерного комітету, та за наслідки, спричинені такими рішеннями, діями або бездіяльністю.

Військовослужбовці або особи рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ за адміністративні правопорушення, допущені при проведенні закупівель, несуть відповідальність за дисциплінарними статутами (ст. 15 КУпАП).

За результатами ревізій до місцевих судів підрозділами ДКРС у 2008 р. направлено 1591 протокол про адміністративне правопорушення – порушення законодавства про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. До адміністративної відповідальності притягнуто винних осіб на загальну суму 796,04 тис. грн.

3. Співпраця з органами державної влади щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель.

З метою реалізації ДКРС зазначених функцій її працівники зобов'язані у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізій, а також повідомляти про виявлені зловживання і порушення державним органам і органам, уповноваженим управляти державним майном.

Також, відповідно до вимог п. 93 Положення, органи, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері закупівель (Міністерство економіки України, ДКРС, Державне казначейство, Держкомстат, Антимонопольний комітет) тісно взаємодіють один з одним для запобігання проявам корупції у сфері закупівель; подання відповідних матеріалів до правоохоронних органів; збирання інформації про результати процедур закупівель; обміну інформацією про порушення законодавства про захист економічної конкуренції у сфері закупівель.

4. Подання відповідних матеріалів до правоохоронних органів.

Особливою ланкою повноважень органів ДКРС у сфері державних закупівель є їх взаємодія з правоохоронними органами.

Так, спільним наказом Головкиру України, МВС України, СБ України та Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53, що зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 25.10.2006 р. за № 1166/13040, затверджений Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, який спрямований на забезпечення ефективної взаємодії між зазначеними органами з питань розгляду звернень правоохоронних органів, призначення, організації та проведення ревізій за ними, передачі їм матеріалів ревізій за власною ініціативою органів ДКРС, зворот-

ного інформування про результати розгляду переданих матеріалів, виділення спеціалістів органів ДКРС, інших питань, що наявні при виконанні органами ДКРС та правоохоронними органами покладених на них завдань.

Порядком визначено, що органи ДКРС проводять планові та позапланові виїзні ревізії за зверненням правоохоронних органів за місцезнаходженням об'єкта контролю, відповідно до Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу" та Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550.

При проведенні за зверненням правоохоронних органів ревізій у підконтрольних установах органи ДКРС перевіряють питання використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильності визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, стану й достовірності бухгалтерського обліку та фінансової звітності.

Водночас при проведенні позапланової виїзної ревізії на підставі постанови слідчого, прокурора або особи, що проводить дізнання, винесеної для забезпечення розслідування кримінальної справи або з інших установлених законом підстав, у суб'єкта господарювання, який не віднесено законодавством до підконтрольних установ, посадові особи служби перевіряють питання використання та збереження фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, стан і достовірність бухгалтерського обліку й фінансової звітності.

Разом з тим у разі недопущення посадових осіб служби до проведення ревізії (зустрічної звірки), перешкоджання будь-яким іншим чином у її проведенні правоохоронний орган у межах своєї компетенції вирішує питання допуску на об'єкт контролю, надання необхідних документів, забезпечує усунення перешкод та притягнення осіб, які перешкоджали у проведенні ревізії (зустрічної звірки), до відповідальності і застосування інших передбачених законодавством заходів.

Також працівники органів ДКРС за зверненнями правоохоронних органів можуть брати участь як спеціалісти у перевірках, що проводяться ними у підконтрольних установах, у термін, що не перевищує десять робочих днів, використовуючи свої спеціальні знання, і в межах компетенції надають консультації та відповіді на порушені питання, фіксуючи факти порушення законодавства.

5. Інші функції, передбачені законодавством.

Як свідчать практичні результати контрольно-ревізійної діяльності, незважаючи на широке коло повноважень у цій сфері, фактично підрозділами Служби здійснюється

лише наступний контроль, що позбавляє органи ДКРС права здійснювати поточний контроль за ефективним та економічним використанням державних коштів, а також вживати заходів щодо запобігання зайвим втратам державних коштів.

Тобто в органів ДКРС фактично відсутнє право виходу на об'єкт контролю з метою здійснення поточного контролю за процедурами закупівель, за якими ще не укладені договори, а в разі виявлення порушень вимог законодавства призупинення або відміни результатів торгів.

Крім того, важливим аспектом забезпечення попереднього контролю є розгляд скарг (звернень) стосовно порушення замовниками процедур закупівель чи рішень, дій або бездіяльності замовників та уповноваженого органу.

Отже, враховуючи погіршення стану дотримання замовниками вимог законодавства про закупівлі товарів, робіт і послуг, виникла нагальна потреба у здійсненні саме поточного (оперативного) контролю при проведенні процедур закупівель, тобто до укладання договорів про закупівлю.

Також виникла необхідність у здійсненні суцільних перевірок документів, що підтверджують право застосування процедур закупівель в одного учасника та з обмеженою участю, після їх розгляду Міністерством економіки України (далі – Мінекономіки), оскільки останнім часом Головки України встановлено безліч випадків безпідставного застосування таких процедур закупівель.

Разом з тим чинною редакцією Положення введено з-під контролю використання комунальними підприємствами значного потоку сум коштів місцевого бюджету.

Також на сьогодні залишається поза увагою питання забезпечення контролю за цінами, про що свідчать непоодинокі випадки закупівель товарів, робіт і послуг за завищеними цінами, тоді як при здійсненні поточного контролю та встановленні фактів завищення цін органи ДКРС могли б тимчасово призупинити процедуру закупівлі або навіть відмінити процедуру торгів.

Отже, виникає необхідність у розширенні функцій органів ДКРС у сфері державних закупівель та вдосконаленні процедури проведення контрольних заходів органами ДКРС в частині:

- забезпечення дієвого й ефективного поточного (оперативного) контролю за здійсненням державних закупівель;
- досягнення раціонального та ефективного використання державних коштів;
- запобігання значним втратам державних коштів;
- запобігання проявам корупції.

Передусім, на думку автора, їх необхідно розширити за рахунок законодавчого встановлення таких норм:

- здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель на всіх стадіях їх проведення у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- контроль за усуненням порушень законодавства про державні закупівлі від осіб, що їх допустили, у тому числі шляхом звернення до суду, стягнення в судовому порядку до бюджету фактично сплачених коштів за договорами, укладеними з порушеннями вимог тендерного законодавства;
- розгляд заяв (звернень) фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб (резидентів або нерезидентів) про факти порушення законодавства про державні закупівлі;
- здійснення співробітництва з органами державної влади щодо запобігання проявам корупції та правопорушень у сфері здійснення державних закупівель.

IV. Висновки

Незважаючи на те, що протягом минулого року тендерне законодавство змінювалось три рази, на сьогодні його існуюча редакція також не відповідає реаліям сьогодення. Назріла необхідність у прийнятті Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти", інших нормативно-правових норм, які передбачали б визнання незаконними договорів, що укладені з порушеннями законодавства у сфері державних закупівель, посилення юридичної відповідальності всіх учасників торгів та, як результат, прийняття норми, яка передбачала б кримінальну відповідальність у цій сфері.

Водночас в умовах фінансової кризи нагальною стала потреба суттєво підвищити фіскальну функцію та ефективність державного фінансового контролю: чітко розмежувати функції наглядових органів у сфері державних закупівель; змінити уповноважений орган – Міністерство економіки України на Головку України та його територіальні підрозділи, що стане важливим кроком до системного підходу здійснення фінансового контролю, впровадження його превентивних методів та посилення контролю у сфері державних закупівель; удосконалити механізм взаємодії органів ДКРС та правоохоронних органів задля своєчасного встановлення, усунення й запобігання порушенням на всіх стадіях державних закупівель.

Це вкрай необхідно і буде достатньо для того, щоб система державних закупівель

відповідала досить простим і загальновідомим принципам: бути раціональною, ефективною, прозорою, недискримінаційною та такою, що мінімізує корупцію.

Література

1. Про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26.01.1993 р. № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення інспектування державної контрольно-ревізійною службою" від 20.04.2006 р. № 550 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
4. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 р. № 1017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
5. Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України : затверджений спільним наказом Головки України, МВС України, СБ України та Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 та зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 25.10.2006 р. за № 1166/13040 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. Результати діяльності Державної контрольно-ревізійної служби за 2007, 2008 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dkrs.gov.ua/kru/control/uk/publish.
7. Порядок застосування статей 164-12 та 164-14 КУпАП органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні : затверджений наказом Головки України від 20.02.2002 р. № 54 (зі змінами) та зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 06.03.2002 р. № 227/6515 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
8. Підмогильний О.О. Адміністративна відповідальність за порушення тендерного законодавства / О.О. Підмогильний // Баланс – бюджет. – 2008. – № 18–19 (169–170).