

Я. В. Горбатюк,
кандидат юридичних наук

АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті визначаються поняття контролю у сфері публічних закупівель та органи державної влади, які відповідно до законодавства його здійснюють, аналізуються повноваження органів контролю у сфері публічних закупівель та окремі проблеми його здійснення.

Ключові слова: *контроль, закупівлі, публічні закупівлі, контроль публічних закупівель, державний фінансовий контроль.*

Я. В. Горбатюк

Анализ полномочий органов государственной власти в сфере контроля публичных закупок

В статье определяются понятие контроля в сфере публичных закупок и органы государственной власти, которые в соответствии с законодательством его осуществляют, анализируются полномочия органов контроля в сфере публичных закупок и отдельные проблемы его осуществления.

Ключевые слова: *контроль, закупки, публичные закупки, контроль публичных закупок, государственный финансовый контроль.*

Y. Gorbatyuk

The analysis of powers of the state authorities in the control of public procurement

In the article the concept of the control in public procurement and the state authorities, which according to the law, it is carried out, are defined, powers of control in the field of public procurement and some problems of its implementation are analyzed.

Key words: *control, procurement, public procurement, control of public procurement, state financial control.*

Постановка проблеми та її актуальність.

Одним із аспектів реалізації економічної політики в нашій країні є питання здійснення публічних закупівель. Функціонування системи публічних закупівель передбачає необхідність забезпечення ефективного використання державних коштів при розвитку конкуренції, прозорості та відкритості процесу закупівель. Оскільки існування будь-якої системи є неможливим без створення належних умов контролю за її функціонуванням, питання державного контролю за здійсненням процедур публічних закупівель є досить актуальними.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема державного контролю у сфері державних закупівель була досліджена в працях вітчизняних науковців, зокрема: В. Авер'янова, П. Андрєєва, Т. Корнякової, В. Міняйло, О. Котелевко,

Н. Нижник, Р. Рудніцької та інших, але й сьогодні ця проблема залишається актуальною.

Метою статті є визначення поняття контролю публічних закупівель, аналіз повноважень органів державного контролю у сфері публічних закупівель та визначення окремих проблем його здійснення.

Виклад основного матеріалу. Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 затверджена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія). У статті 1 цієї Стратегії зазначено, що ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї Сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої Сторони (далі – Угода про асоціацію), Україна отримала інструмент та договір для своїх перетворень. Виконання вимог

цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом у Європейському Союзі. Однією із найважливіших реформ, передбачених вказаною Стратегією, є реформа у сфері здійснення державних закупівель [1].

Одним із основних результатів реалізації цієї стратегії у сфері здійснення державних закупівель було прийняття Закону України «Про публічні закупівлі», що вніс численні зміни до порядку здійснення публічних закупівель.

Відповідно до абзацу першого частини третьої статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі» контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України, здійснюють Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [2].

Оскільки такий контроль здійснюється органами державної влади, він належить до одного з видів державного контролю. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [3].

На думку О. В. Котелевко, контроль державних закупівель – це систематичне спостереження за розпорядником державних коштів у процесі придбання ним товарів, робіт, послуг належної якості, у необхідній кількості, у потрібний час, за прийнятною ціною, у відповідного поставача за державні кошти з метою забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівлі, а також об'єктивної та неупередженої оцінки конкурсних пропозицій [4].

Контроль державних закупівель у сучасних умовах відіграє важливу роль, обумовлену наявністю великої кількості порушень та зловживань у сфері державних закупівель [4].

При цьому згідно з абзацом другим частини четвертої статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі» моніторинг закупівель проводить центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю та його органи на місцях [2].

Відповідно до статті 1 Закону України «Антимонопольний комітет України» є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Одним із основних завдань Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель [5].

Відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері публічних закупівель.

Як орган оскарження для неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах закупівлі, Антимонопольний комітет України утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегію) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. До неї і звертаються учасники, якщо на їхню думку замовник порушив закупівельне законодавство.

Протягом 2015 року було підготовлено та оприлюднено на офіційному веб-порталі та субсайтах територіальних відділень Комітету близько 2 388 рішень постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, що на 42,8 відсотка більше, ніж у попередньому році (1672). З них: рішень про прийняття скарг до розгляду – 1092 (у 2014 році – 766), у тому числі про призупинення процедур закупівель – 511 (у 2014 році – 408); про відмову у задоволенні ска-

рги – 337 (у 2014 році – 241); про задоволення скарги – 494 (у 2014 році – 380), у тому числі про відміну процедур закупівель – 143 (у 2014 році – 137) [6].

Враховуючи те, що на сьогоднішній день існує оновлене законодавство у сфері здійснення публічних закупівель, все-таки виникають проблеми із його застосуванням, зокрема, у сфері державного регулювання та контролю публічних закупівель. Так, трапляються часті випадки подання скарг до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, хоча зазначений орган не є органом оскарження відповідно до законодавства.

Оскільки відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, до компетенції Мінекономрозвитку не належить розгляд скарг, у тому числі щодо допорогових закупівель, здійснення контролю у сфері публічних закупівель, а також проведення моніторингу закупівель [7].

Відповідно до статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності щодо здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету.

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 та ефективності здійснення державних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення державних закупівель. Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів [8].

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти облі-

ку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами [8].

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів [8].

Під час державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за ефективністю використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державного замовлення, Рахункова палата досліджує та оцінює: систему правових, організаційних і фінансових засад державного замовлення; ефективність формування та виконання державного замовлення. До того ж проводить такий контроль Рахункова палата за всіма стадіями державних закупівель. Він охоплює: перевірку, аналіз законності та ефективності здійснення державних закупівель, дотримання закупівельних процедур; оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт; аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення державних закупівель.

Аналіз стану державних закупівель в Україні у 2014 та 2015 роках засвідчив, що, незважаючи на позитивні зрушення, які відбулися у сфері державних закупівель протягом другої половини 2014 року та в 2015 році, правовідносини у цій сфері не відповідали принципам конкурентності та прозорості. За результатами 38 контрольних заходів, проведених Рахунковою палатою у звітному періоді (2015 рік), виявлено порушень у сфері державних закупівель на загальну суму 845,9 млн гривень. Як і в попередні роки, розпорядники бюджетних коштів не дотримувались вимог законодавства щодо державних закупівель на всіх стадіях проведення процедур. Зокрема, продовжувалась практика укладення договорів без застосування будь-яких процедур

закупівель; поділу предмета закупівлі на частини з метою уникнення відкритих торгів; вибору переможців, які не відповідали кваліфікаційним критеріям та умовам, встановленим у документації конкурсних торгів; неправомірне застосування процедури закупівлі в одного учасника (переговорної процедури) [9].

Аналіз виявлених порушень законодавства України щодо державних закупівель, виявлених Рахунковою палатою в ході контрольних заходів, свідчить, що більшість порушень допускається на стадіях підготовки документації з конкурсних торгів та проведення тендерів, коли свідомо встановлюються дискримінаційні умови. Порушення мають широке розповсюдження і по регіонах, і за галузями.

Наслідком таких порушень є розкрадання значних державних коштів, проведення «фіктивних торгів», зловживання, які позбавляють державу можливості забезпечення чесних ринкових правил при здійсненні тендерів і, як результат, завищення закупівельних цін на товари, роботи і послуги, а також погіршення якості закупленої продукції [10].

Відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43, Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [11].

Держаудитслужба відповідно до покладених на неї завдань реалізує державний фінансовий контроль через здійснення перевірки державних закупівель; моніторингу закупівель; здійснює контроль за дотриманням законодавства про державні закупівлі. Так, Держаудитслужба для виконання покладених на неї завдань має право перевіряти в ході державного фінансового контролю грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення процедур державних закупівель, дані на електронних носіях, проводити перевірку фак-

тичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо) [11].

Так, контроль Держаудитслужби здійснюється шляхом проведення перевірок в ході державного фінансового контролю грошових та бухгалтерських документів, звітів, кошторисів та інших документів, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документів щодо проведення процедур державних закупівель, даних на електронних носіях, проведення перевірок фактичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо).

Висновки. Таким чином, Законом України «Про публічні закупівлі» чітко визначено вичерпний перелік органів державної влади, які можуть здійснювати контроль у сфері публічних закупівель: Антимонопольний комітет України, Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, які потрібно відмежовувати від органів, що здійснюють державне регулювання у сфері публічних закупівель. Незважаючи на постійне оновлення законодавства у сфері публічних закупівель, до цього часу існують певні проблеми зі здійсненням державного контролю публічних закупівель.

Література

1. *Про стратегію* сталого розвитку «України-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 8.

2. *Про публічні закупівлі*: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 9. – Ст. 89.

3. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

4. *Котелевко О. В.* Проблемні питання при здійсненні контрольних функцій державної казначейської служби України за державними закупівлями та шляхи вирішення / О. В. Котелевко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2412/1/Kotelevko.pdf>.

5. *Про Антимонопольний комітет України*: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

6. *Zvit* Антимонопольного комітету України за 2015 рік [Антимонопольний комітет України]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main>.

7. *Щодо* оскарження, здійснення контролю та моніторингу закупівель: лист Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 2 серпня 2016 р. № 3302-06/24156-06 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.me.gov.ua/Documents/Download?id=d5525362.

8. *Про Рахункову палату*: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.

9. *Zvit* Рахункової палати за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf.

10. *Zvit* про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747671/Zvit_11-6.pdf.

11. *Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України*: постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 12. – Ст. 43.

References

1. *Pro strategiju stalogo rozvytku «Ukrai'ny-2020»*: Ukaz Prezydenta Ukrai'ny vid 12 sichnja 2015 r. № 5/2015 // Oficijnyj visnyk Ukrai'ny. – 2015. – № 4. – St. 8.

2. *Pro publichni zakupivli*: Zakon Ukrai'ny vid 25 grudnja 2015 r. № 922-VIII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. – 2016. – № 9. – St. 89.

3. *Pro osnovni zasady derzhavnogo nagljadu (kontrolju) u sferi gospodars'koi' dijal'nosti*: Zakon Ukrai'ny vid 5 kvitnja 2007 r. № 877-V // Vido-

mosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. – 2007. – № 29. – St. 389.

4. *Kotelevko O. V.* Problemni pytannja pry zdijsnenni kontrol'nyh funkcij derzhavnoi' kaznachejs'koi' sluzhby Ukrai'ny za derzhavnymy zakupivljamy ta shljahy vyrishennja / O. V. Kotelevko [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://dspace.snu.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/2412/1/Kotelevko.pdf>.

5. *Pro Antymonopol'nyj komitet Ukrai'ny*: Zakon Ukrai'ny vid 26 lystopada 1993 r. № 3659-XII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. – 1993. – № 50. – St. 472.

6. *Zvit* Antymonopol'nogo komitetu Ukrai'ny za 2015 rik [Antymonopol'nyj komitet Ukrai'ny]. – Rezhym dostupu: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main>.

7. *Shhodo* oskarzhennja, zdijsnennja kontroju ta monitoryngu zakupivel': lyst Ministerstva ekonomichnogo rozvytku i torgivli Ukrai'ny vid 2 serpnja 2016 r. № 3302-06/24156-06 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: www.me.gov.ua/Documents/Download?id=d5525362.

8. *Pro Rahunkovu palatu*: Zakon Ukrai'ny vid 2 lypnja 2015 r. № 576-VIII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. – 2015. – № 36. – St. 360.

9. *Zvit* Rahunkovoi' palaty za 2015 rik [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf.

10. *Zvit* pro rezul'taty analizu stanu derzhavnyh zakupivel' v Ukrai'ni u 2014 ta potochnomu rokah [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747671/Zvit_11-6.pdf.

11. *Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Derzhavnu audytors'ku sluzhbu Ukrai'ny*: postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 3 ljutogo 2016 r. № 43 // Oficijnyj visnyk Ukrai'ny. – 2016. – № 12. – St. 43.