

УДК 336.1

JEL Classification: M42, M48

DOI: <http://doi.org/10.34025/2310-8185-2019-3.75-4.76.20>

Ю.В. Табенська, к.е.н., доцент,

<https://orcid.org/0000-0002-8590-7829>

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ,
м.Чернівці

ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ АУДИТОРСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Анотація

Стаття присвячена дослідженням повноважень Державної аудиторської служби України у сфері публічних закупівель. Автором зазначено, що Державна аудиторська служба України виступає центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі. Під публічними закупівлями слід розуміти придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі».

Узагальнено, що від правильності проведення процедур публічних закупівель, спрямованих на забезпечення вільної конкуренції, залежить цільове та ефективне використання державних та місцевих фінансів. Контроль у сфері публічних закупівель під час процедури перевірки закупівель спрямований на документальний та фактичний аналіз дотримання підконтрольними установами законодавства про закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях публічних закупівель.

В свою чергу, державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель під час процедури моніторингу закупівель спрямований на аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях процедури закупівлі шляхом систематичного спостереження та аналізу інформації за допомогою електронної системи закупівель.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, публічні закупівлі, моніторинг закупівель, перевірка закупівель.

Julia Tabenska, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
<https://orcid.org/0000-0002-8590-7829>
Chernivtsi Institute of Trade and Economics of KNUTE,
Chernivtsi

**AUTHORITIES OF UKRAINIAN STATE AUDIT OFFICES
IN PUBLIC PROCUREMENT FIELD**

Summary

The article deals with the issues of evaluating the control measures effectiveness for public finances using, which requires constant scientific research and development a proposal for its improvement, especially in the conditions of central executive authorities system reforming.

The author generalizes the necessity of public financial control effective system, which includes not only the system of offenses detection in the sphere of public finances using, but also an effective system of appropriate response and decision-making on the results of detection of these violations. This is conditioned by the need to ensure a proper system of formation and using of state budget resources for the implementation of its functions.

It is suggested that an objective assessment of control actions effectiveness should take due account of their effects on the public financial management system, because the control effectiveness means achieving not only a positive result, but that one is intended to control. The author of the article stated that if the public financial control body has identified certain deficiencies or violations, has identified responsible persons, it is necessary not only to take measures to the law violators, but first of all to indicate the ways of work improvement, how and who should eliminate the identified deficiencies or violations, to establish for this deadline and then check the execution. It is suggested to evaluate the control actions practical results through the workings, as well as the use of stable, constant measurements - indicators, by which it is possible to evaluate the impact of control actions of the controlled entity or person activities and the management activities content.

Generally, today the control actions effectiveness by public financial control bodies in Ukraine is evaluated using the following indicators: general information on control and audit work; information about financial violations detected; measures taken as a result of control measures; implementation of the measures taken as a result of control measures; information on the status of the financial breach.

Keywords: public financial control, public procurement, procurement monitoring, procurement review.

Постановка проблеми. Ефективне та цільове використання державних коштів в період дефіцитності бюджету є особливо актуальним. Задля прозорого відображення інформації про придбання замовником товарів, робіт і послуг в Україні використовується поняття «публічні закупівлі», що сприяє перевірці інформації про кінцевого бенефіціара, демонстрації змісту пропозиції при розкритті та відкритті документів,

публікації протоколів оцінки, тощо. Порушення норм законодавства в сфері публічних закупівель спостерігаються щороку, відбувається неправомірне використання бюджетних коштів, створюються нові корупційні схеми, що становить загрозу економічного зростання нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами управління публічними фінансами, зокрема, підвищення ефективності та результативності державного фінансового контролю, присвячені наукові дослідження таких вчених як М. Білухи, С. Бардаша, І. Басанцова, О. Василика, В. Вишневського, В. Геєця, В. Кравченка, В. Опаріна, Н. Рубан, І. Стефанюка, М. Федосова та інші. Водночас питання оцінки повноважень контрольних органів в системі публічних закупівель є недостатньо досліджені [7, с. 95-96].

Формулювання цілей статті. Головною метою статті є дослідження повноважень Державної аудиторської служби України у сфері публічних закупівель. Для досягнення поставленої мети доцільно виконати ряд завдань, зокрема:

- розглянути форми контролю в системі публічних закупівель, які проводить Державна аудиторська служба України;
- дослідити інструменти державного фінансового контролю Державної аудиторської служби України в системі публічних закупівель;
- провести аналіз показників діяльності контрольних процедур органів аудиторської служби в частині публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Незалежність державного фінансового контролю як невід'ємного атрибуту демократії та обов'язкового елемента управління фінансовими ресурсами зафіксована у Лімській декларації керівних принципів контролю та в подальшому закріпилася у національних законодавствах країн Європи, у тому числі і України.

Суб'єкти державного фінансового контролю, яким на законодавчому рівні делеговано контрольні повноваження, забезпечують постійну та незалежну оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження фінансових (матеріальних) ресурсів держави, необоротних та інших активів, досягнення економії ресурсів розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, усунення виявлених порушень, недоліків і запобігання їх настанню у майбутньому.

ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

Державна аудиторська служба України виступає центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю через проведення[3]:

- державного фінансового аудиту;
- інспектування;
- перевірки закупівель та моніторингу закупівлі.

Під публічними закупівлями слід розуміти придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі». Від правильності проведення процедур публічних закупівель, спрямованих на забезпечення вільної конкуренції, залежить цільове та ефективне використання державних та місцевих фінансів.

Контроль у сфері публічних закупівель під час процедури перевірки закупівель спрямований на документальний та фактичний аналіз дотримання підконтрольними установами законодавства про закупівлі та проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях публічних закупівель. Вітчизняні науковці та практики перевірку закупівель відносять до постфактум контролю адже саме він відрізняється поглибленим вивченням усіх сторін фінансової діяльності, дозволяє виявити недоліки попереднього і поточного контролю (Рис. 1).

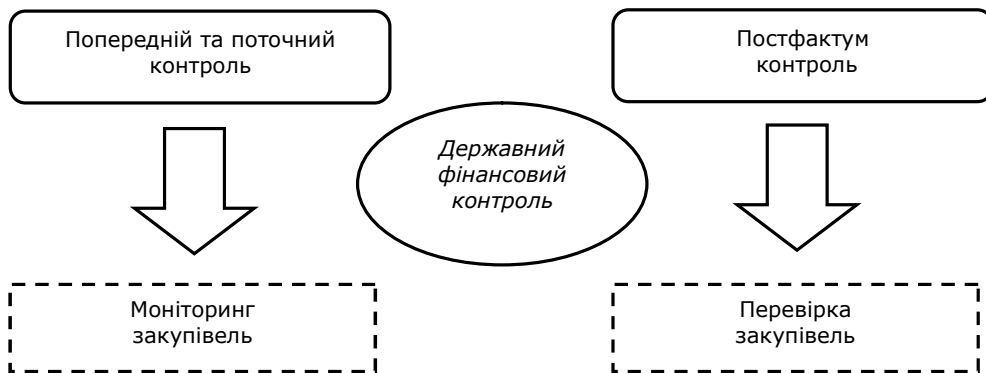


Рис. 1. Інструменти державного фінансового контролю Державної аудиторської служби України в системі публічних закупівель

* Побудовано автором за даними [5]

На думку А. В. Міхальської, саме перевірка закупівель дає змогу в режимі реального часу виявляти порушення на певних стадіях публічних

закупівель, зокрема ще під час затвердження річного плану закупівель, в процесі проведення торгів чи укладання договорів, а не лише постфактум, як це відбувається при проведенні інспектування [8].

Відмітимо, що перевірка закупівель у замовників проводиться за місцезнаходженням юридичної особи, що перевіряється, чи за місцем розташування об'єкта права власності, щодо якого проводиться перевірка, і полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання замовником законодавства про закупівлі. Результати перевірки закупівель викладаються в акті перевірки закупівель [2].

Державний фінансовий контроль у сфері публічних закупівель під час процедури моніторингу закупівель спрямований на аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях процедури закупівлі шляхом систематичного спостереження та аналізу інформації за допомогою електронної системи закупівель.

На противагу перевірки закупівель, моніторинг закупівлі здійснюється за місцезнаходженням органу державного фінансового контролю та є складовим інструментом попереднього та поточного контролю. Ефективність саме превентивних, а не подальших контрольних дій очевидна, тому зважаючи на це, одним із перспективних напрямів удосконалення фінансового контролю за функціонуванням системи публічних закупівель є підвищення дієвості саме поточного контролю з боку Державної аудиторської служби України.

Державна аудиторська служба України протягом 2019 року продовжувала реалізовувати власні повноваження в частині комплексного контролю за ефективністю та законністю використання публічних фінансів. Загалом за звітний рік завершено понад 10,7 тисячі заходів державного фінансового контролю, у тому числі[6]:

- моніторинг закупівель – 8762 заходів (81,7%);
- ревізії та перевірки – 1510 заходів (14,08%);
- державні фінансові аудити – 449 заходів (4,19%).

Такими заходами охоплено контролем та дослідженням понад 1342,8 млрд грн фінансових та матеріальних ресурсів, зокрема:

- моніторингами закупівель – 82,5 млрд грн;
- ревізіями та перевітками – 895,2 млрд грн;
- державними фінансовими аудитами – 365,1 млрд грн.

За результатами моніторингу закупівель, проведеними органами аудиторської служби, встановлено порушень законодавства у сфері публічних закупівель на загальну суму 71,8 млрд грн (очікувана вартість закупівлі або вартість договору), а також попереджено відповідних порушень шляхом відміни торгів та розірвання договорів загалом на 16,8 млрд гривень [6].

Протягом 2019 року моніторингом охоплено понад 8,7 тисячі закупівель вартістю 82,5 млрд грн, що становить 20% від вартості завершених конкурентних торгів за даними електронної системи закупівель; встановлено порушень щодо 8,2 тисячі закупівель вартістю 71,8 млрд грн або 93% від загальної кількості процедур, охоплених моніторингом.

В контрольному середовищі виділяють поняття «ефективності», що зводиться до співвідношення результату або ефекту будь-якої діяльності і витрат, пов'язаних з її виконанням. Так, ефективність контролю органами Державної аудиторської служби України за результативними показниками 2019 року полягає у попередженні порушень за закупівлями загальною вартістю майже 16,8 млрд грн. (або 23% від вартості закупівель, проведених з порушенням законодавства), з них:

- фактично відмінено 2,6 тисячі закупівель вартістю 14,6 млрд грн;
- розірвано 0,9 тисячі договорів на суму 2,2 млрд грн.

В більшості випадків замовники допускали порушення у сфері публічних закупівель в частині[6]:

- порушення під час розгляду, відхилення замовником тендерних пропозицій та неправомірне обрання переговорної процедури – 30,9%;
- недотримання порядку складання форм документів та оприлюднення інформації про закупівлю – 28,9%;
- порушення під час складання тендерної документації та внесення змін до неї – 23,7%;
- інші порушення законодавства у сфері закупівель – 16,5%

В ході проведення контрольних процедур, для об'єктивної оцінки результативності контрольних дій, що проводяться органами державного фінансового контролю не може вимірюватися тільки кількістю проведених перевірок, охоплених контролем об'єктів, кількістю ухвалених за матеріалами перевірок рішень. Оцінка результативності контрольних дій пов'язана з виявленням і обліком показників, що характеризують витрати,

пов'язані із здійсненням контролю. Вони враховують кількість працівників, які готують матеріали з органу, що перевіряється і число перевіряючих, витрачений тими та іншими, загальна кількість учасників перевірки. В частині подальшої реалізації результатів заходів державного фінансового контролю за результатами моніторингу закупівель складено 539 протоколів за статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за якими у 43 випадках прийнято рішення про накладення адміністративних стягнень на загальну суму 523,6 тис. грн. Таким чином, відсоток за результатами опрацювання інформації в електронній систем закупівель склав 98,4%.

Зважаючи на ряд колізій, виявлених під час проведення процедур перевірок та моніторингу закупівель Державною аудиторською службою України була надана частина пропозицій, зокрема: розширення повноваження органів державного фінансового контролю, що сприятимуть усуненню порушень законодавства у сфері публічних закупівель, а саме [6]:

- збільшено до 16 кількість видів порушень у сфері закупівель, за які передбачена адміністративна відповідальність;
- встановлено диференційовану відповідальність у вигляді штрафу від 100 до 10000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян;
- збільшено строк накладення адміністративного стягнення до шести місяців з дня виявлення порушень;
- наділено орган державного фінансового контролю повноваженнями розглядати справи про адміністративні правопорушення, до таких порушень законодавець відніс ті, що не становлять великої суспільної небезпеки та передбачають штраф у розмірі від 100 до 200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян;
- відповідно до норм законодавства в сфері публічних закупівель уповноважена особа вносить до електронної системи закупівель персональні дані, надає згоду на їх обробку та оновлює такі дані у разі їх зміни, що має вирішити проблемне питання щодо доступу працівників Держаудитслужби до персональних даних, необхідних для складання протоколів. За внесення недостовірних персональних даних та їх неоновлення передбачається накладення штрафу від 1500 до 3000 неоподаткованих мінімумів (від 25,5 до 51,0 тис. гривень).

Суттєвим нововведенням у 2019 році стало утворення Офісу фінансового контролю як інспекції, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовуватиметься та координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізовуватиме державну політику у сфері державного фінансового контролю, шляхом реорганізації Державної аудиторської служби.

Висновки і перспективи подальших розвідок. За результатами проведеного дослідження розглянуто основні інструменти попереднього/поточного та постфактум контролю Державної аудиторської служби України в системі публічних фінансів.

Вивчення найбільш характерних виявлених порушень за результатами проведених контрольних-аналітичних заходів Державною аудиторською службою України дозволило класифікувати і узагальнити види правопорушень в системі публічних закупівель, зокрема: порушення під час розгляду, відхилення замовником тендерних пропозицій та неправомірне обрання переговорної процедури – 30,9%; недотримання порядку складання форм документів та оприлюднення інформації про закупівлю – 28,9%; порушення під час складання тендерної документації та внесення змін до неї – 23,7%; інші порушення законодавства у сфері закупівель – 16,5%.

Зважаючи на ряд колізій, виявлених під час проведення процедур перевірок та моніторингу закупівель Державною аудиторською службою України була надана частина пропозицій, зокрема: розширення повноваження органів державного фінансового контролю, що сприятимуть усуненню порушень законодавства у сфері публічних закупівель.

Очікуються зміни в процедурності проведення публічних закупівель, адже суттєвим нововведенням у 2019 році стало утворення Офісу фінансового контролю як інспекції, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовуватиметься та координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізовуватиме державну політику у сфері державного фінансового контролю, шляхом реорганізації Державної аудиторської служби.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 27 січня 2018 р. № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

2. Про публічні закупівлі : Закон України від 08 лютого 2020 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
3. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 лютого 2016 р. № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>
4. Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 631 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF>
5. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131387>
6. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2019 рік. – Режим доступу : <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=158558>
7. Табенська Ю. В. Державний фінансовий контроль центральних органів виконавчої влади : дис. канд. ек. наук : 08.00.08 / Табенська Юлія Володимирівна – Київ, 2013. – 216 с.
8. Міхальська А.В. Перевірка державних закупівель як новий різновид фінансового контролю. – Режим доступу : http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article?art_id=47690&cat_id=43851

References:

1. *About the basic principles of state financial control in Ukraine*, Law of Ukraine of 27.01.2018 №2939-XII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>(Accessed 03 March 2020)(inUkr.).
2. *About public procurement*, Law of Ukraine of 8.02.2020 №922-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>. (Accessed 03 March 2020)(inUkr.).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). *About approval of the Regulation on the State Audit Service of Ukraine*, Resolution of 3.02.2016 № 43. Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF> (Accessed 03 March 2020)(inUkr.).
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013). *Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.08.2013 №631 «On approval of the Procedure for carrying out inspections of purchases by the State Audit Service, its interregional territorial bodies and amending certain acts»*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF> (Accessed 03 March 2020) (inUkr.).
5. *Official site of the State Audit Service of Ukraine*. Available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131387>(Accessed 03 March 2020) (inUkr.).
6. State Audit Service of Ukraine (2019). *Public activity report for the 2019 year*. Available at: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=158558> (Accessed 03 March 2020) (inUkr.).
7. Tabenska, Y.V. (2013). *State financial control of central executive bodies*. PhD dissertation, Economics. Trade and Economics University of Kyiv, Kyiv (in Ukr.).
8. Mikhalskaya A.V. Checking public procurement as a new kind of financial control. Available at: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article?art_id=47690&cat_id=43851(Accessed 03 March 2020) (inUkr.).