

Державний контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері державних/публічних закупівель

В залежності від періодичності, з якою такий контроль проводиться, його можна поділити на такі види: попередній, поточний, наступний.

Попередній контроль здійснюється до виконання господарської операції з метою запобігання незаконним діям, неефективному використанню коштів і прийняттю необґрунтованих рішень.

Він застосовується переважно на стадії погодження і затвердження кошторисів, договорів, під час підписання розпорядчих і виконавчих документів на здійснення господарських операцій. Перед здійсненням фінансової операції, бухгалтерський підрозділ організації-замовника перевіряє наявність грошей, доцільність витрат, відповідність їх потребам за нормами тощо.

Виходячи з цього можна казати, що попередній контроль носить профілактичний характер, який виконується внутрішніми службами замовника. Хоча, іноді, за рішенням головного розпорядника коштів здійснюється попередній аналіз тендерних документів розпорядників нижчого рівня (зокрема така практика існувала в Київській міській державній адміністрації, структурний підрозділ якої виконував таку функцію).

Поточний контроль має оперативний характер і здійснюється в процесі виконання господарських операцій.

Поточний контроль покладається в основному на служби внутрішньогосподарського контролю та Державну казначейську службу (в частині використання бюджетних коштів). Його завдання — оперативне виявлення і своєчасне припинення порушень і відхилень, що виникли в процесі виконання господарських операцій і виробничих завдань.

Одним з видів поточного контролю є моніторинг закупівель, поняття якого запроваджено Законом про публічні закупівлі.

Наступний контроль здійснюється після завершення господарських операцій, коли закінчився визначений звітний період. Його мета — встановити правильність, законність і економічну доцільність здійснених господарських операцій, виявити вади в роботі підприємства, факти безгосподарності й крадіжок. За його результатами розробляються заходи щодо ліквідації виявлених вад і усунення причин та умов їх виникнення.

Така умовна класифікація контролю буде використовуватись в подальшому при дослідженні ключових органів контролю в сфері публічних закупівель в Україні.

Контролюючі органи, функції та їх розподіл на різних стадіях процесу

Органи контролю визначені частиною 3 статті 7 Закону України «Про публічні закупівлі» (далі - Закон про публічні закупівлі). Зокрема нею визначено, що Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених **Конституцією** та законами України.

Рахункова палата

Законом України «Про Рахункову палату України» передбачено, що Рахункова палата здійснює контроль-аналітичну та експертну діяльність, яка забезпечує єдину систему контролю за виконанням державного бюджету і бюджетів державних цільових фондів.

Рахункова палата України проводить фінансові перевірки, ревізії в Апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Нарешті, Рахункова палата проводить щорічну перевірку Уповноваженого органу та АМКУ щодо виконання ними функцій відповідно регулювання закупівель та розгляду скарг.

Інформація за результатами таких перевірок подається цим органам та Кабінету Міністрів України.

Рахункова палата, зокрема, має повноваження:

перевіряти в органах і на об'єктах, в яких їй надано право проводити перевірки, грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, плани, кошториси витрат та іншу документацію щодо фінансово-господарської діяльності, а також здійснювати перевірку касових операцій з готівкою та цінними паперами, матеріальних цінностей, їх обліку, зберігання і витрачання;

отримувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність;

отримувати від Національного банку України, уповноважених банків та інших кредитних установ необхідні відомості про здійснювані ними операції та стан рахунків установ та організацій, що перевіряються, від інших підприємств і організацій - довідки, копії документів по операціях і рахунках цих підприємств та організацій;

організувати і проводити оперативний контроль за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період.

В цілому, діяльність Рахункової палати спрямована на наступний контроль.

Антимонопольний комітет України

Антимонопольний комітет України через спеціально створену постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель виконує функцію органу оскарження. Більш детально функції та порядок роботи органу оскарження викладені у статтях 8 та 18 Закону про публічні закупівлі. Крім цього, відповідно законодавства про захист економічної конкуренції АМКУ є органом виявлення і боротьби зі змовами на торгах як особливим видом порушень конкуренції. З червня 2014 року на веб-порталі АМКУ за адресою <http://www.amc.gov.ua> (рубрика «Діяльність в сфері державних/публічних закупівель») розміщено Зведені відомості про рішення органів Комітету щодо визнання вчинення суб'єктами господарювання порушень законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, які стосувалися спотворення результатів торгів (тендерів), а також щодо можливого подальшого судового розгляду цих рішень, їх перевірки, перегляду органами АМКУ. Фактично АМКУ можна віднести до органів, які здійснюють оперативний контроль закупівель шляхом реагування на скарги суб'єктів оскарження.

Державна аудиторська служба України

Відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України (далі-ДАСУ), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 лютого 2016 року №43 ДАСУ 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.

ДАСУ здійснює контроль у:

міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі - підконтрольні установи);

суб'єктах господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

ДАСУ реалізує державний фінансовий контроль через здійснення:

- державного фінансового аудиту;
- перевірки державних закупівель;

- інспектування (ревізії);
- моніторингу закупівель;
- контролю за станом внутрішнього аудиту.

Державна казначейська служба України

До органів контролю необхідно також додати Державну казначейську службу України (ДКСУ), яка практично здійснює оперативний контроль закупівель при реєстрації та оплаті договорів.

Відповідно до статті 43 Бюджетного кодексу України при виконанні державного бюджету застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. ДКСУ, що діє у підпорядкуванні Міністерства фінансів України, забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку.

Законом передбачено, що ДКСУ здійснює перевірку наявності документів без перевірки їх відповідності встановленим формам чи змістовності (йдеться про річний план закупівель та звіт про результати проведення процедури закупівлі) шляхом їх самостійного перегляду в електронній системі закупівель, тобто, замовники не повинні роздруковувати і нести ці документи до органів ДКСУ. Це є суттєвим спрощенням роботи замовників за умови відсутності збоїв у роботі електронній системі закупівель чи безпосередньо комп'ютерної системи відповідного органу ДКСУ, що може призвести до тимчасового обмеження доступу ДКСУ до необхідної інформації, розміщеної на порталі.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі

Відповідно до статті 7 розділу II Закону Уповноважений орган здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері закупівель у межах повноважень, визначених Законом.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 459 від 20 серпня 2014 року (зі змінами) «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі» спеціально уповноваженим органом у сфері закупівель є Мінекономрозвитку.

Після передачі до Державної аудиторської служби функції моніторингу, умовно контрольною можна вважати функцію Мінекономрозвитку щодо ведення обліку закупівель шляхом збирання інформації про заплановані закупівлі та результати процедур закупівель, підготовки та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічних звітів про стан закупівель.

Тобто фактично, має аналізувати системні проблеми у сфері закупівель та здійснювати заходи щодо їх усунення насамперед шляхом розробки нормативно-правових актів чи реалізації інших повноважень наданих міністерству Законом про публічні закупівлі чи іншими актами законодавства діючими у цій сфері.

Правоохоронні органи

На сьогодні, виходячи з функцій та повноважень правоохоронних органів (органів внутрішніх справ України, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України та прокуратури України), кожний з цих органів наділений досить широким об'ємом повноважень, пов'язаних із здійсненням контрольних функцій у сфері державних закупівель. Проте, зазначені функції, в силу специфіки діяльності правоохоронних органів відрізняються певними особливостями.

Зокрема, якщо ми говоримо про сферу публічних закупівель, то правоохоронні органи здійснюють боротьбу з корупцією та економічними злочинами шляхом виявлення складів злочинів у діях службових та посадових осіб сфери закупівель, та здійснюють розслідування порушених кримінальних справ з метою встановлення винних у порушенні загального фінансового законодавства і як складової - законодавства в сфері закупівель, що призвели до незаконного витрачання коштів та інших злочинних дій, в сфері державних фінансів.

Зазначені органи мають практично однакові завдання при здійсненні боротьби із злочинами в сфері публічних закупівель -- зокрема ці органи займаються недопущенням нанесення збитків економіці держави, здійснюють протидію зловживанням корупції у сфері закупівель.

При цьому, правоохоронні органи мають повноваження як самостійно здійснювати перевірку документів у сфері закупівель, з метою виявлення у діях посадових та службових осіб ознак злочину, так і порушувати кримінальні справи на підставі матеріалів перевірок (ревізій), які передаються до правоохоронних органів іншими контролюючими органами в цій сфері (зокрема, органами ДКРС, Рахункової палати, Антимонопольного комітету) при виявленні ними ознак злочину.

Висновки

Аналізуючи положення Закону про публічні закупівлі, положення законів України, які передбачають правове регулювання діяльності органів, визначених у статті 7 Закону, а крім того, положення законів України «Про Національну поліцію», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України» тощо, можна дійти висновку, що система контролю в публічних закупівель на даний час представлена досить широким колом органів виконавчої влади, правоохоронних органів, органів фінансового контролю тощо

Проблемними у діяльності органів при здійсненні останніми нагляду і контролю у сфері публічних закупівель та протидії посадовим зловживанням, корупційним діянням є :

1) відсутність чіткого механізму взаємодії правоохоронних та контролюючих органів у протидії правопорушенням, в тому числі їх корупційним проявів, у сфері здійснення закупівель.

2) дублювання функцій правоохоронними органами у зв'язку з відсутністю системності в діяльності правоохоронних органів при проведенні нагляду та контролю у сфері закупівель (кримінальні справи за одними і тими ж видами злочинів можуть порушуватися як органами внутрішніх справ та органами СБУ, так і органами прокуратури);

3) недостатня кількість висококваліфікованих співробітників з практичним досвідом роботи у сфері закупівель, що у тому числі пов'язано із суттєвими змінами у законодавстві у цій сфері;

4) не визначеність механізму моніторингу закупівель, що може призводити до необґрунтованого впливу на рішення замовників. Зокрема, наразі є практика підготовки органами ДАСУ рекомендацій замовникам щодо усунення можливих порушень при здійсненні ними процедур закупівель за результатами аналізу оприлюднених в електронній системі документів замовника.

Однак, через відсутність врегульованого порядку моніторингу, сприйняття замовниками рекомендацій як рішення спонукання до дії може вважатися прямим втручанням у процедури закупівлі.