

*Письменна М.С.,**к.е.н., доцент,**доцент кафедри менеджменту, економіки та права,**Кіровоградська льотна академія**Національного авіаційного університету*

## КОНТРОЛЬ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

**Анотація.** На підставі особливостей державних закупівель, як підконтрольного об'єкта встановлено напрямки здійснення контролю, визначено принципи здійснення державних закупівель, які відображають міжнародні норми їх здійснення та слугують основою для визначення завдань контролю, запропоновано контрольні дії щодо визначених принципів державних закупівель.

**Ключові слова:** державні закупівлі, принципи державних закупівель, контрольні дії, контроль державних закупівель.

**Постановка проблеми.** Міжнародними нормами державних закупівель, що сформувалися під впливом найкращої практики їх здійснення в країнах ЄС, визначені основні принципи в сфері закупівель. Ці принципи акцентують увагу на таких невід'ємних умовах здійснення державних закупівель, які б забезпечували належну ефективність використання державних коштів відповідно до правової основи кожної країни.

Через плінність та мінливість законодавства з державних закупівель потребує відстеження дотримання ефективності використання державних коштів на їх здійснення. Тому невід'ємним завданням фінансового контролю, який уповноважені здійснювати відповідні органи зовнішнього та внутрішнього державного фінансового контролю в цій сфері є завдання відстеження дотримання принципів державних закупівель відповідно до міжнародних норм та чинного законодавства. Отже, визначення напрямків контрольних дій та їх зміст потребує ґрунтовного дослідження та розробки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Комплексне вивчення системи державного фінансового контролю та аудиту здійснюють багато видатних вчених, серед яких такі вітчизняні вчені як С. Бардаш, М. Бондар, К. Проскуріна, Г. Давидов, І. Дрозд, Н. Засць, В. Максимова, Є. Мних, О. Овсянюк-Бердадіна, І. Стефанюк, В. Шевчук та ін. На макроекономічному рівні закупівель за державні кошти присвячені праці зарубіжних вчених G. L. Albano, Дж. Б'юкенена, Дж. Вестрінга, Дж. Гелбрейта, В. Груздева, Дж. Кейнса, К. Кузнецова, Г. Манківа, Дж. Е. Стігліца, М. Фапа та ін. Однак незважаючи на вагомий внесок у методологічну та організаційну складову теорії контролю та аудиту, зроблену цими вченими, питання дослідження контролю державних закупівель як особливого виду контролю залишалось поза увагою.

В. Міняйло, обґрунтовуючи специфіку контролю державних закупівель, наголошувала на необхідності політики диверсифікації процедур державних закупівель шляхом вирішення проблеми методичного забезпечення щодо конкретних процедур державних закупівель [1].

Специфіку системи державних закупівель, як підконтрольного об'єкту, достатньо ґрунтовно представила О. Овся-

нюк-Бердадіна у своїй статті та згодом у дисертації, присвячених цим питанням [2].

Можливість розглядати державні закупівлі у контексті міжнародних підходів обґрунтовано у дослідженні О. Міняйло [3]. Отже, підходи щодо контрольних дій, сформовані вітчизняними вченими та розглянута наукова специфіка особливостей державних закупівель як підконтрольного об'єкту створили підстави для більш детального дослідження питання концептуальних підходів до особливостей контролю принципів державних закупівель.

**Мета статті.** Поглиблення теоретичних засад контролю в частині спрямованості контрольних дій на оцінку дотримання критеріїв державних закупівель визначено метою даного дослідження.

**Основний матеріал дослідження.** Комплексні дослідження доктринальних підходів щодо регламентації сфери державних закупівель ЄС, проведені І. Влялько, забезпечили формування єдиного підходу до поняття «державні закупівлі» у правовій сфері [4]. Такі напрацювання дозволили нам оперувати міжнародними нормами в якості базових засад для визначення правомірності та відповідності вітчизняної нормативної бази в сфері державних закупівель для цілей контролю.

Відповідно до директив ЄС щодо здійснення державних закупівель, основними принципами, за якими будуються системи державних закупівель у європейських країнах є принципи підзвітності, чесності, прозорості, конкурентності, економності, ефективності, пропорційності, рівності, стабільності, виконання [5]. Попри різні правові підходи до побудови системи державних закупівель, що сформувалися під впливом традицій, практики, потреб та економічного розвитку країн, директивами ЄС з державних закупівель визначено принципи, як основоположні правила здійснення державних закупівель. Згідно досліджень вчених розробка процедур контролю щодо такого специфічного об'єкта має будуватись навколо норм з державних закупівель. Проте норми в Україні в цій сфері зазнають постійних суттєвих змін. Черговий чинний закон було прийнято лише в минулому році [6]. Доволі динамічний розвиток законодавства з державних закупівель унеможливує будь які розробки щодо методики здійснення контрольних дій, оскільки важко підтримувати такі методики в актуальному стані через швидкі, переважно суттєві нормативні зміни.

Вихід із такого стану вбачаємо у визначенні на методичному рівні загального підходу щодо здійснення контрольних дій на рівні завдань контролю. Ці завдання доцільно сформулювати навколо перевірок дотримання основоположних принципів здійснення державних закупівель. Однак принципи – достатньо загальна основа в якості напряму перевірки, тому доцільно сформулювати дотичні до них критерії, що слугуватимуть базою перевірки державних закупівель. У таблиці зазначений перелік

базових критеріїв, розроблених відповідно до принципів державних закупівель та спрямованість завдань контролю щодо їх перевірки.

Спрямування завдань контролю на дотримання критерію підзвітності витрачання коштів у державному секторі економіки потребує контролю чіткого розподілу відповідальності між посадовими особами, що забезпечують реалізацію закупівель у адміністративній, бюджетній сферах установи – замовника, оцінки розумного економічного обґрунтування і визначення змісту договору до початку процедури торгів. Технічне завдання до торгів повинно ґрунтуватися на необхідних кількісних характеристиках і вимог до виконуваної роботи, залишатися незмінними протягом усього процесу закупівель, за винятком застосування в обґрунтованих випадках методів договірних закупівель. Контролеві підлягають усі випадки незаконного відхилення пропозицій.

Другим завданням контролю, позначеним в таблиці, який спрямовується на перевірку критеріїв державних закупівель, є забезпечення чесності. Тут контролю підлягає відповідність дій керівництва і співробітників, що працюють в області закупівель заявленим цілям їх установи, наявність механізмів обме-

ження можливостей зловживання посадовим впливом. Державний контролер враховує існування можливого конфлікту інтересів на всіх етапах закупівельного процесу.

З цією метою аналізується доступність передавання інформації про державні інвестиції і закупівлі широкому колу користувачів і всім зацікавленим особам в рівній мірі, наявні комунікаційні відносини між установою-замовником і учасниками тендерів, використання найкращих наявних засобів зв'язку (електронних) для збереження швидкості і динамічності спілкувань. Виявляються факти обмеження можливостей щодо перегляду або внесення змін до тендерної заявки, тендерної пропозиції або вже підписаного державного договору.

Дотримання третього критерію державних закупівель потребує контрольних дій в напрямку оцінки прийнятності закупівельних процедур для всіх зацікавлених сторін з точки зору забезпечення відкритості, прозорості і об'єктивності. Контрольними діями виявляються положення і дії замовника, що допускають непублічність рішень.

Контролем оцінюється використання електронних закупівель в якості одного із способів запобігання змови між учасниками торгів, забезпечення з боку замовника ефективного,

Таблиця 1

Спрямованість завдань контролю щодо оцінки дотримання критеріїв державних закупівель

№	Критерій	Спрямованість завдань контролю
1	Підзвітність витрачання коштів у державному секторі економіки	Контроль дотримання законодавства з державних закупівель щодо забезпечення підзвітності на всіх етапах процесу закупівлі, а також збалансованості процедур державних закупівель з точки зору вимог замовника з державного сектору економіки і виконавця приватної форми власності
2	Забезпечення чесності в процесі державних закупівель	Контроль дотримання законодавства з державних закупівель щодо підтримки дій учасників закупівельної діяльності в напрямку реалізації чесної державної політики та належного співвідношення «ціна-якість» щодо закупованих товарів, робіт, послуг
3	Належний рівень прозорості	Контроль дій та документального оформлення процесу державних закупівель в частині прийнятності для всіх зацікавлених сторін процедур і намірів щодо відкритості, прозорості і об'єктивності. Виявлення фактів і документів, які допускають непублічність рішень або створюють сприятливі умови для закритості інформації
4	Сумлінна конкуренція	Контроль оцінки і дотримання нормативної бази, що сприяє чесній конкуренції і не допускає дискримінації в сфері державних закупівель. Оцінка рівності розгляду конкурсних заявок і учасників торгів рівного статусу, дотримання процедур щодо досягнення рівних умов. Аналіз відсутності преференцій як для вітчизняних, так і зарубіжних учасників
5	Економічність витрат	Контроль термінів та здійснення витрат щодо досягнення цілей закупівель державних благ
6	Сприяння ефективності державних договорів	Аналіз нормативної бази та чинної практики щодо забезпечення в процесі державних закупівель оптимального співвідношення ціни та якості
7	Пропорційність	Контроль порядку здійснення закупівель в частині обумовленості предмету закупівель і вартістю договору. Установа (замовник), що закуповує суспільні блага, повинна співвідносити вибір виду договору і умов проведення торгів з вартістю і предметом контракту (наприклад у випадках застосування рамкових угод)
8	Рівність	Контроль випадків виключень для предметів закупівель та окремих видів процедур закупівель, обмежень, допустимих вилучень. Аналіз законодавчої бази на предмет всеосяжного характеру щодо рівності залучення виконавців до процедури державних закупівель.***Оцінка режиму регулювання щодо поширення унітарності і всеосяжності на всі державні договори. Врахування специфіки закупівель та обмеження нормативної бази щодо вимог до закупівельного процесу (наприклад в частині оборонних потреб)
9	Стабільність	Контроль внутрішніх посадових інструкцій, повноважень відповідальних за здійснення закупівель та оцінка можливості забезпечення ефективності закупівельного процесу замовника. Аналіз використання всіма учасниками своїх функцій, прав і обов'язків, що визначає стабільність застосування норм законодавчої бази
10	Виконання	Оцінка практичної реалізації норм законодавства щодо державних закупівель, виявлення незрозумілих та складних місць, можливих протиріч. Аналіз застосування регулюючих механізмів, реалізації замовниками функцій оцінки його дотримання, запровадження у разі необхідності впровадження коригувальних заходів

офіційного і надійного розміщення оголошень про можливість участі в торгах в одному інформаційному джерелі.

Завдання контролю щодо оцінки законодавства та його виконання усіма сторонами державного закупівельного процесу в частині добросовісної конкуренції спрямовані на не допущення дискримінації і не передбачення преференцій для вітчизняних (або зарубіжних) учасників.

У ході контрольних дій оцінюється рівний статус виконавців (незалежно від їх громадянства, місцезнаходження або політичної приналежності) при розгляді конкурсної заявки учасників торгів.

Контролем перевіряється наявність:

- чітких критеріїв допуску до участі в торгах і зрозумілі підстави для відсторонення від участі в них;
- можливості провести розмежування між критеріями допуску до участі в торгах і кваліфікаційними та технічними вимогами, яким повинні відповідати учасники торгів;
- документів про дотримання мінімальних термінів проведення торгів для забезпечення рівних умов участі в них;
- положень щодо вибору методу або процедури проведення торгів залежно від вартості контракту, його змісту і параметрів закупівель.

Перевірка конкурентності державних закупівель передбачає встановлення контролерами, що до початку тендерної процедури було узгоджено всі технічні специфікації, вимоги і належні критерії присудження права на укладення договору, відповідно до суті предмету та вартості закупівель.

Завдання контролю щодо перевірки прозорості проведення державних закупівель спрямовано на встановлення відповідності формальних вимог, необхідних для забезпечення прозорості процесу закупівель. При цьому оцінюється розмір витрат на участь в торгах, витрат на забезпечення виконання контракту.

Критерій сприяння ефективності державних договорів при здійсненні контрольних дій потребує встановлення, наскільки точно і неупереджено проводилась оцінка потреб закупівель, чи раціонально здійснювалось планування закупівель, чи було забезпечено виконання відповідних бюджетних процедур. Під час контролю визначається, наскільки методики оцінки конкурсних заявок враховували якість і вартість здійснюваної закупівлі, а умови контракту були справедливими і збалансованими і відповідали передовим нормам ділової практики. Зовнішні контролери оцінюють систему внутрішнього контролю за виконанням договору.

Завданням контролю державних закупівель є оцінка дотримання критерію пропорційності під час здійснення закупівлі. Вибір виду договору і методу закупівлі має обумовлюватись вартістю і предметом закупівлі. У замовника повинна існувати послідовність порогових значень (грошових і інших), що дозволяє йому розробити ефективну закупівельну стратегію з використанням державного договору.

Оцінка контролерами рівності учасників державних закупівель потребує перш за все оцінки норм чинного законодавства. Так, закон про державні закупівлі повинен мати норми всеосяжного характеру, які охоплюють всі види державних контрактів. При цьому контролери повинні встановити порядок визначення потреб у замовників різного статусу (головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів). У разі виключення з режиму закупівель предметів, що не відносяться до сфери державних закупівель, встановлюються очевидні і вагомні причини для таких дій.

Відомо, що постійні зміни в законодавстві перешкоджають стабілізації закупівельної практики. На виявлення якості та динаміки змін в закупівельному законодавстві спрямовані контрольні дії щодо перевірки критерію стабільності.

У своїх діях контролери виявляють потребу у розробці відповідних норм і підзаконних актів для забезпечення кращої практики державних закупівель.

Розробка методичного забезпечення контрольних дій в частині виявлення відхилень під час дотримання принципів державних закупівель ґрунтується на концепції правової ефективності, прийнятої за основу у більшості країн ЄС [7].

Дана концепція дозволяє визначити, якою мірою закон і практика його застосування дають позитивний ефект для економіки.

Таким чином, запропоновані контрольні дії щодо оцінки ефективності вітчизняного законодавства з державних закупівель визначають ступінь досягнення виконання державою базових суспільних функцій через закупівлі суспільних благ та досягнення економічного ефекту при цьому.

Контроль принципів державних закупівель здійснюється під час кожного етапу закупівельного процесу. Це є важливою методичною складовою контрольного процесу, оскільки забезпечує можливість виявити наявність чітких і послідовних правил здійснення державних закупівель, які не можуть бути змінені упередженим рішенням керівництва замовника (або впливів інших зацікавлених осіб) і дозволяє ефективно здійснити процедури контролю проведення торгів з урахуванням специфіки закупівлі та змісту договору. Контроль у підсумку повинен давати відповідь не лише про наявність конкретних винуватців чи окремих порушень закупівель. Контроль у сфері державних закупівель за кінцевою метою має зробити висновки і пропозиції щодо виконання головним розпорядником бюджетних коштів функцій економічного, соціального і екологічного розвитку в межах наданих йому повноважень.

**Висновки і пропозиції.** Державні закупівлі з точки зору здійснення державного фінансового контролю розглядається як підконтрольний об'єкт, якому властива специфіка, визначена законодавчими нормами проведення тендерних закупівель. Такі вітчизняні норми побудовано на основі кращої міжнародної практики та директив ЄС в сфері державних закупівель. Відповідно до міжнародних норм визначено принципи їх здійснення, які, на нашу думку, слід використати в якості методологічної основи в ході контрольних процедур державних закупівель. Розроблені напрямки завдань контролю та контрольні дії щодо визначених принципів державних закупівель.

Подальші дослідження передбачають конкретизацію контрольно-аналітичних процедур на кожній із стадій закупівельного процесу, що слугуватиме удосконаленню методичного забезпечення суб'єктів фінансового контролю в Україні.

#### Література:

1. Міняйло В.П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель / В.П. Міняйло // Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка» «Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку». – 2009. – № 647. – С. 125–129.
2. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Організаційна структура управління системою державних закупівель послуг: діагностика проблем та напрямки удосконалення / О.Ф. Овсянюк-Бердадіна // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені В. Гнатюка. Серія: економіка. – № 22. – 2008. – С. 188–194.
3. Міняйло О.І. Розвиток ринку державних закупівель України за умов глобалізації / О.І. Міняйло // Формування ринкової еконо-

- міки: зб. наук. праць. – Спец. вип. Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні. К.: КНЕУ, 2010. – С. 385–389.
4. Влялько І.В. Доктринальні підходи до правової регламентації сфери державних закупівель в ЄС / І.В. Влялько // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць за матеріалами конференції молодих вчених «Актуальні проблеми міжнародних відносин», 18 жовтня 2007 року. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Інститут міжнародних відносин, 2007. – Випуск 69, Частина II. – С. 94–95.
  5. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31.03.2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official Journal of the European Union. – L 134. – 30.4.2004. – P. 114.
  6. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12. 2015, № 922 – VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19/>
  7. Дрозд І.К. Контроль економічних систем: монографія. – К.: Імекс-ЛТД, 2004. – С. 258.

#### **Письменная М.С. Контроль соблюдения принципов государственных закупок**

**Аннотация.** На основании особенностей государственных закупок, как подконтрольного объекта установлено направления осуществления контроля, определены принципы осуществления государственных закупок, которые отражают международные нормы их осуществления и служат основой для определения задач контроля, предложено контрольные действия по определенным принципам государственных закупок.

**Ключевые слова:** государственные закупки, принципы государственных закупок, контрольные действия, контроль государственных закупок.

#### **Pysmenna M.S. Control over the observance of the public procurement principles**

**Summary.** According to the characteristics of public procurement as a controlled object, the control dimensions are set, the principles of public procurement are defined that reflect international standards of their implementation, and serve as a basis for determining the control objectives, control actions on specified principles of public procurement are suggested.

**Keywords:** public procurement, principles of public procurement, control actions, control of public procurement.