

Юридичні науки

УДК 343.3

Цимбалюк Владислава Юріївна

студентка

Слідчо-криміналістичного інституту

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

***Анотація.** Розглянуто види фінансового контролю, які здійснюються в сфері публічних закупівель Державною аудиторською службою України. Проаналізовано функціонування фінансових перевірок закупівель за 2019 рік. Досліджено вплив реформування публічних закупівель в Україні для ДАСУ як стійкого механізму запобігання корупції. Обґрунтовано необхідність реформування ДАСУ як більш ефективного органу у сфері фінансового контролю та моніторингу публічних закупівель.*

***Ключові слова:** фінансовий контроль, публічні закупівлі, запобігання корупції, ефективність, механізми контролю, державний контроль, Державна аудиторська служба України.*

Постановка проблеми. Держава є найбільшим споживачем на вітчизняному ринку товарів та послуг, який реалізується за рахунок публічних закупівель. У свою чергу публічні закупівлі концентрують у собі великі об'єми руху грошових коштів і держава, як основний «гравець» публічних закупок, має більшу можливість корупційних ризиків. Тобто, система публічних закупок є найбільшим місцем реалізації корупційних схем.

У 2015 році був прийнятий новий Закон України «Про публічні закупівлі», який регулює сферу запобігання корупції у публічних закупівлях та який ввів нову електронну систему публічних закупок ProZorro та Dozorro. Ця система, з одного боку, зменшує корупцію, а з іншого – підвищує ефективність закупівель. Важливою перемогою системи ProZorro стало впровадження окремого модулю громадського контролю публічних закупівель Dozorro. Відповідна підсистема володіє штучним інтелектом. Її основним завданням є оцінка ризиків кожного тендеру. Вона дозволяє постачальникам, замовникам та контролюючим органам системи публічних закупівель проводити моніторинг та забезпечувати контроль тендерів.

Органами, які здійснюють контроль в сфері публічних закупівель є Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, Офіс Генерального прокурора, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України та інші правоохоронні органи, а також і безпосередньо громадськість, як одноособово, так і зі сторони різних українських та міжнародних громадських формувань.

Чималим є значення діяльності Державної аудиторської служби України у запобіганні корупції в сфері публічних закупівель. Про що і піде мова у цій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безспірно, багато українських та зарубіжних вчених досліджували питання запобігання корупціогенних чинників в сфері здійснення публічних закупівель. Теоретичними та практичними засадами здійснення системи фінансового контролю присвятили свої праці такі вчені як А. Аренс, Д. Люббек, Е. Компос та ін.

У різні періоди реформування на проблему здійснення фінансового контролю за витратами держави, механізму запобігання корупції у

фінансовій сфері Державною аудиторською службою України звертали увагу такі вітчизняні вчені як І. Дрозд, Д. Красніков, Н. Рубан, Л. І. Аркуша, А. А. Бова, М. В. Буроменський, Л. М. Доля, О. О. Дудоров, В. О. Кальман, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, В. С. Лукомський, О. С. Новаков, А. О. Сафоненко, О. В. Сердюк, А. В. Скрипник, О. В. Терещук, С. А. Шалгунова, В. І. Чуб та багато інших сучасних науковців. Проте, поширеність корупційних практик в усіх сферах життєдіяльності штовхає до пошуків нових можливостей реформування відповідних сфер.

Постановка завдання. Метою цієї статті є аналіз повноважень, функцій Державної аудиторської служби України в сфері запобігання корупції у публічних закупівлях.

Реформування публічних закупівель в Україні включила в себе зміну законодавства і впровадження електронної системи закупівель. Така реформа стала значним поштовхом реформування контролю корупціогенних чинників з боку держави в сфері закупівель для потреб державних та комунальних підприємств, установ та організацій.

На різних етапах такого реформування виникають проблеми здійснення фінансового контролю органами державної влади, а отже виникають багато питань, спостережень та зауважень щодо такої діяльності більшістю зацікавлених осіб в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. На державному рівні контроль у сфері державних закупівель здійснює Державна аудиторська служба України (далі – ДАСУ). Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби України» Державна аудиторська служба України визначається як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України та який в свою чергу забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, ефективним використанням коштів і майна, за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі тощо [7].

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю» визначає такі види здійснення державного фінансового контролю ДАСУ: державний фінансовий аудит; інспектування; перевірка закупівель; моніторинг закупівель [2].

Що стосується здійснення фінансового контролю саме в сфері публічних закупівель, то основною функцією ДАСУ є здійснення моніторингу публічних закупівель.

Публічні закупівлі спрямовані на задоволення потреб через надання державних послуг. Ефективне функціонування такого сектора економіки держави є необхідною умовою для формування стійкої та ефективної економічної системи в цілому.

Реформування публічних закупівель в Україні включило в себе зміну законодавства і впровадження електронної системи закупівель, яка отримала назву ProZorro. Електронна система з'єднує головний центр з мережею приватних торговельних майданчиків. Дані, отримані у процесі взаємодії з цією системою, зберігаються в центральній базі даних і є загальнодоступними, а також використовуються для здійснення моніторингу.

Як і сама електронна система публічних закупівель, так і є новими шляхи контролю за її здійсненням у відповідності до нового українського законодавства. Реформування зробило сферу публічних закупівель більш помітною для широкої публіки, відкритість системи підвищила рівень обізнаності громадян щодо сфери публічних закупівель та здійснення

контролю за закупівлями з боку громадськості і, також, з боку державних органів.

Але, попри таку увагу зі сторони громадськості та держави, сферу публічних закупівель можна вважати найбільш корупціогенною з точки зору корупційних ризиків. В процесі закупівель часто виникають проблеми з тим, що недобросовісні підприємці входять в зговір з іншими підприємцями або безпосередньо з державними чи комунальними підприємствами з метою укладення господарських договорів з корупціогенними чинниками.

Як визначається у дисертації Г. Дмитренко контроль здійснюють майже всі суб'єкти державного управління, серед них і органи виконавчої влади, оскільки їх діяльність за своїм змістом є управлінською. Кожен орган виконавчої влади, його посадові особи у межах своїх повноважень контролюють виконання прийнятих рішень, дотримання законодавства в діяльності певної системи, окремої структурної ланки чи галузі. Такий контроль може стосуватися як внутрішніх аспектів діяльності системи, так і її зовнішніх зв'язків [1, с. 38].

Оскільки система публічних закупівель стосується діяльності будь-якого державного органу, контроль в цій сфері є невід'ємною частиною його управлінської діяльності. Тому, внутрішній контроль також включає контроль за витраченням публічних коштів при закупівлях.

Як зазначається у Законі України «Про публічні закупівлі» моніторинг закупівель – це аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях закупівлі з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель [3].

Для аналізу даних, що свідчать про ознаки порушення законодавства у сфері публічних закупівель, можуть використовуватися:

- інформація, оприлюднена в електронній системі закупівель;
- інформація що міститься в єдиних державних реєстрах;

- інформація в базах даних, відкритих для доступу центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю;
- дані органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, замовників та учасників процедур закупівель, що можуть бути отримані органами державного фінансового контролю у порядку, встановленому законом.

Під час здійснення моніторингу ДАСУ може запитувати у замовника пояснення щодо прийняття рішень та вчинення дій чи бездіяльності, які є предметом дослідження в рамках публічних закупівель.

За результатами моніторингу публічних закупівель посадова особа ДАСУ складає та підписує висновок про результати моніторингу закупівлі, який потім затверджується керівником ДАСУ. Такий висновок публікується на відповідній сторінці закупівлі в електронній системі. В кожному висновку зазначається опис порушення, у випадку його наявності, та зобов'язання щодо усунення такого порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Форма висновку про результати моніторингу закупівлі та порядок його заповнення затверджені наказом ДАСУ від 23.04.2018 року за № 86 [4].

Одним з недоліків такого висновку є саме відсутність визначення шляхів такого усунення порушень, які виявлені під час моніторингу.

У багатьох судових провадженнях, наприклад, у справі №160/9513/18, позивачі зазначають щодо неконкретизованих висновків, що не містять чітких вимог або рекомендацій щодо способу усунення виявлених під час моніторингу порушень, а також що зміст такого висновку спонукає позивача до самостійного визначення заходів усунення виявлених правопорушень [11].

Більш чітке формулювання шляхів усунення виявлених правопорушень ДАСУ надало б більших законних можливостей їх змін

для підприємств. Так, як кожне підприємство, обирає два шляхи вирішення проблеми при виявленні корупційного правопорушення під час закупівель: це або вигадувати шляхи їх усунення, які ніяким чином не конкретизовані державними органами, а отже, не можна конкретно встановлювати правильність їх застосування, або ж звернення до суду з оскарженням висновку моніторингу з причини незгоди з правопорушенням, або неможливості чи небажання усувати такі правопорушення самостійно.

Після складання висновку моніторингу публічних закупівель за наявності в ньому описання правопорушення, за законодавством передбачається його усунення. У разі незгоди такого правопорушення висновок оскаржується підприємством до суду або добровільно усуває визначене правопорушення. У такому випадку підприємство не притягується до адміністративної відповідальності за порушення процедури публічних закупівель.

Якщо ж замовник (відповідне підприємство чи установа) не усунув порушення, визначене у висновку, і таке порушення матиме негативний вплив для бюджетів, а також такий висновок не оскаржено до суду, ДАСУ проводить перевірку публічних закупівель.

Організація проведення перевірки публічних закупівель здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 року № 631 «Про затвердження Порядку проведення перевірок закупівель Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України». Цим актом встановлено, що повідомлення про проведення перевірки закупівель та зустрічної звірки не надсилається замовнику. Перед початком такої перевірки посадові особи ДАСУ видають керівникові замовника чи його заступникові направлення під розписку [5].

Під час проведення перевірки закупівель проводиться документальна та фактична перевірка питань програми перевірки закупівель, а також

аналіз інформації щодо проведення процедур закупівель, розміщеної в електронній системі закупівель, та інформації, що міститься в державних реєстрах та базах даних, відкритих для доступу ДАСУ. У разі виявлення порушень законодавства у сфері публічних закупівель посадові особи органу державного фінансового контролю, не чекаючи закінчення перевірки, мають право рекомендувати керівникові замовника вжиття невідкладних заходів для усунення та недопущеності їх у подальшому. Результати перевірки закупівель викладаються в акті перевірки.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 року № 550 «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами», якщо вжитими в період перевірки заходами не забезпечене повне усунення виявлених порушень, органами ДАСУ надсилається об'єкту контролю вимога щодо усунення виявлених порушень із зазначення строку зворотного інформування.

Саме цим актом також зазначені заходи забезпечення ДАСУ контролю:

- притягнення до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності винних у допущенні порушень працівників об'єкту контролю;
- порушення перед відповідними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства;
- звернення до суду в інтересах держави щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження і використання активів, а також стягнення у дохід держави коштів, одержаних за незаконними договорами, без встановлених законом підстав або з порушенням вимог законодавства;
- застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства [6].

Оцінюючи ефективність зазначених заходів ДАСУ має великий потенціал та можливості у їх реалізації. Звертаючи увагу хоча б на результати їх діяльності за 2019 рік, можна виокремити такі позитивні аспекти:

1. Щодо притягнення до адміністративної, дисциплінарної та матеріальної відповідальності, то щомісячно здійснюються складень близько 300 протоколів про притягнення до адміністративної відповідальності, складаються більш ніж 100 рекомендацій щодо кадрових та фінансових змін на підприємства, установах, організаціях, на яких були здійснені контрольні заходи.
2. Щодо звернення до суду про відшкодування втрат, одержаних за незаконними договорами під час здійснення публічних закупівель, то за 2019 рік на рахунки державних та місцевих бюджетів були повернуті близько 35 мільйонів гривень [7].
3. Щодо визнання договорів, укладених під час здійснення публічних закупівель, то раніше до 25.12.2018 року у таких справах загалом представляли інтереси ДАСУ регіональні органи прокуратури з позовами до господарських судів, наприклад, у справі № 905/1907/18 [9].

З 25.12.2018 року ДАСУ розроблена внутрішня методика здійснення такої функції як звернення до господарського суду з позовом про визнання договору або рішення тендерного комітету, укладеного під час публічних закупівель, недійсним. Така практика розглядів в судах розпочалася, на жаль, тільки в серпні 2019 року, в свою чергу, ще не проносивши жодного рішення, яким би було визнано хоч один договір недійсним.

Значною проблемою також є те, що під час визнання договорів, укладених під час публічних закупівель, недійсними або ж нікчемними є непоміченим строк виконання такого договору, як на прикладі справи № 905/1162/19, прокуратура в особі офісу ДАСУ просить визнати

недійсним договір підряду, який на момент подання позовної заяви вже був виконаним у повному обсязі [10].

Антикорупційною політикою щодо антикорупційної діяльності планується у 2020 році реорганізація органу ДАСУ в інший орган, який буде більше функціональний та удосконалений щодо здійснення фінансового контролю в загалі та у сфері здійснення публічних закупівель зокрема.

Висновок. Для більш дієвого та ефективного здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів під час здійснення публічних закупівель потрібне змістовне реформування засобів такого контролю Державної аудиторської служби України з метою усунення недоліків її роботи в подальшому.

Багато недоліків виникає у зв'язку з неточним роз'ясненням шляхів усунення правопорушень в системі закупівель як на законодавчому рівні, так і на рівні керівництва та фахівців територіальних органів ДАСУ. Необхідність реформування потрібна також для покращення діяльності підприємств у господарській діяльності для створення єдиної некорумпованої, прозорої та ефективною системи здійснення рівних та доступних закупівель.

Загальне та ґрунтовне реформування в подальшому покращить та забезпечить ДАСУ більш ефективні механізми здійснення запобігання корупції в публічних закупівлях у порівнянні з іншими антикорупційними органами України.

Література

1. Дмитренко Г. В. Організація і здійснення державного фінансового контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти): автореф. дис. на здобуття наукової ступеня канд. наук з держ. уп.: спец. 25.00.02

- «механізми державного управління» / Г.В. Дмитренко. Київ, 2011. 38 с.
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 13. Ст. 110;
 3. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 9. Ст. 89;
 4. Про затвердження форми висновку про результати моніторингу закупівлі та порядку його заповнення: наказ Державної аудиторської служби України від 23.04.2018 р. № 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0654-18> (дата звернення: 14.05.2020);
 5. 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 01.08.2013 р. № 631. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF> (дата звернення: 14.05.2020);
 6. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF> (дата звернення: 14.05.2020);
 7. Про утворення Державної аудиторської служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF> (дата звернення: 17.05.2020);
 8. Державна аудиторська служба України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index> (дата звернення: 14.05.2020);

9. Справа № 905/1907/18. URL:
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/82005523> (дата звернення:
17.05.2020).
10. Справа № 905/1162/19. URL:
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/84793015> (дата звернення:
17.05.2020).
11. Справа № 160/9513/18. URL:
<http://reyestr.court.gov.ua/Review/86238931> (дата звернення:
17.05.2020).