

СУТНІСТЬ ТА РОЛЬ КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

УДК 35.073.53:657.422.8

Голуб Ю. О.

Уточнено сутність поняття "контроль державних закупівель" шляхом аналізу підходів до визначення понять "контроль" та "державні закупівлі". При цьому враховано сутнісні ознаки контролю як систематичного спостереження за об'єктом контролю і процедурою державних закупівель. Запропоноване визначення поняття "контроль державних закупівель" є більш змістовним та чітко розкриває сам процес, об'єкти, суб'єкти та мету такого процесу. Визначено роль контролю державних закупівель у сучасних умовах шляхом аналізу статистичних даних щодо результатів діяльності Державної фінансової інспекції України.

Ключові слова: контроль, закупівлі, державні закупівлі, контроль державних закупівель, зловживання у сфері державних закупівель.

СУЩНОСТЬ И РОЛЬ КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

УДК 35.073.53:657.422.8

Голуб Ю. А.

Уточнена сущность понятия "контроль государственных закупок" путем анализа определенных понятий "контроль" и "государственные закупки". При этом учтены сущностные признаки контроля как систематического наблюдения за объектом контроля и процедурой государственных закупок. Предложенное определение понятия "контроль государственных закупок" является более содержательным и четко раскрывает сам процесс, объекты, субъекты и цель такого процесса. Определена роль контроля государственных закупок в современных условиях путем анализа статистических данных о результатах деятельности Государственной финансовой инспекции Украины.

Ключевые слова: контроль, закупки, государственные закупки, контроль государственных закупок, злоупотребления в сфере государственных закупок.

ESSENCE AND ROLE OF THE CONTROL OF PUBLIC PROCUREMENT IN MODERN CONDITIONS

UDC 35.073.53:657.422.8

Holub Y. O.

In the article we specify the essence of the concept of "control of public procurement" by analyzing the definitions of the terms "control" and "procurement". It takes into account the essential features of control as systematic observation of the object of control and procurement procedures. The proposed definition of "control of public procurement" is more meaningful and clearly defines the process, objects, subjects and purpose of such a process. The role of government procurement in today's environment by analyzing statistical data on the performance of the State Financial Inspection of Ukraine is defined.

Key words: control, procurement, public procurement, control of public procurement, misuse of public procurement.

На сучасному етапі розвитку країни особливу актуальність набувають питання вдосконалення управління, однією із важливих функцій якого є контроль. Держава не може нормально функціонувати й розвиватися без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту та іншими сферами суспільного життя в державі. До того ж необхідно забезпечувати контроль за ефективністю витрачання державних коштів, що особливої актуальності набирає в сучасних умовах.

Слід зазначити, що контроль за законністю та ефективністю витрачання державних коштів і майна представлений різноманітними формами, які закріплені в діючому законодавстві [1]. Однією з таких форм є перевірка, або контроль, державних закупівель. Проте здійснення такого контролю на практиці гальмується низкою невирішених питань, головним з яких є плутанина в теоретичній базі. Зазначене підтверджує своєчасність та актуальність наукового дослідження.

Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності та визначення ролі контролю державних закупівель у сучасних умовах. Задля досягнення поставленої мети у статті визначено сутність понять "контроль" та "державні закупівлі"; проаналізовано сучасний стан здійснення контролю державних закупівель Державною фінансовою інспекцією.

Контроль державних закупівель є одним із головних напрямків роботи контролюючих органів у рамках даного питання. Дослідження праць вчених показало, що на сучасному етапі розвитку економічної науки відсутнє трактування поняття "контроль державних закупівель", що викликає неоднозначність у трактуванні даного поняття. Така ситуація викликана порівняно нещодавнім виділенням контролю над закупівельною діяльністю в окремий напрямок роботи контролюючих органів. Отже, з метою вирішення даного проблемного питання слід визначитися з поняттям "контроль державних закупівель" шляхом дослідження трактування складових даного поняття. З огляду на це слід провести теоретичний аналіз понять "контроль" та "державні закупівлі".

У результаті вивчення літературних джерел [2 – 8] виявилось, що на сьогодні не існує однозначного трактування поняття контролю. Аналіз думок вітчизняних та зарубіжних вчених свідчить, що існує багато поглядів на визначення цього поняття. Більшість авторів, а саме Дікань Л. В., Синюгіна Н. В., Сердюк В. М., Акаєв Ш. М., Ткаченко Н. Б., трактують дане поняття як елемент або різновид управлінської діяльності, інші – Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрій М. М. – розуміють контроль як процес, Білуха М. Т. – як систему нагляду тощо. На думку автора, найбільш прийнятним є трактування контролю як процесу систематичного спостереження за об'єктом контролю, що здійснюється з метою забезпечення ефективної діяльності господарюючого суб'єкта.

Стосовно ж поняття "державні закупівлі" слід зауважити, що воно є результатом поєднання двох понять, де друге вказує безпосередньо на процес – закупівля, а перше – на суб'єкт його здійснення – державою.

З огляду на це, перш за все, необхідно здійснити детальний аналіз та уточнення поняття "закупівля" як фундаментальної складової поняття "державна закупівля". В англомовних країнах для позначення механізму закупівель використовується термін *procurement*, який на сьогодні використовується в міжнародній практиці. *Procurement* визначається як сукупність практичних методів і прийомів, що дозволяють максимально забезпечити інтереси замов-

ника при проведенні закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів [9, с. 8].

Дослідження літературних джерел також показало, що не існує єдиного підходу до визначення поняття "закупівля", що викликає різноманітні трактування даного поняття. Кожен з авторів у визначенні ставить власні акценти та виділяє пріоритетні ознаки наведеної дефініції.

Так, Дж. Келлі, Р. Кох [10, с. 54], Бурмістров В. Г. [10, с. 55] та Перов К. О. [11, с. 27] схиляються до думки, що закупівля – це дії, направлені на придбання певного предмета, в якому існує потреба для замовника, інші розглядають закупівлю як сферу взаємин.

До того ж у трактуванні Дж. Келлі, в економічному словнику [12] та на сайті фірми, що надає логістичні послуги [13], поняття закупівлі асоціюється з придбанням саме товарів, але варто зауважити, що закупівлі підлягають не лише товари, але й роботи та послуги, на що роблять акцент такі автори, як Ф. Котлер, Р. Кох [10, с. 54], Перов К. О. [11, с. 27]. При цьому Ліндерс М. Л., Фірон Х. Е. [14, ст. 93], Ю. Ганущак [15] взагалі не вказують цільової спрямованості закупівельної роботи, тобто не йдеться про будь-який предмет закупівлі.

Крім того, з наведених авторів лише Дж. Келлі та Бурмістров В. Г. роблять акцент на тому, що предмет закупівлі має відповідати певним критеріям, а саме якості і ціні. У таблиці наведено узагальнення результатів аналізу трактування поняття закупівлі.

Таблиця

Узагальнений аналіз трактування поняття закупівлі

Основні акценти у трактуванні поняття	Ф. Котлер [10, с. 54]	Р. Кох [10, с. 54]	Дж. Келлі [10, с. 54]	Ліндерс М. Л. [14, с. 93]	Фірон Х. Е. [14, с. 93]	Бурмістров В. Г. [10, с. 54]	ВРУ [16]	Ю. Ганущак [15]	Економічний словник [12]	Перов К. О. [11, с. 27]	Сайт фірми [13]
Трактування закупівлі як діяльності, спрямованої на придбання		+	+			+			+	+	+
Трактування закупівлі як сфери економічного зв'язку							+	+			
Трактування закупівлі як усвідомлення необхідності				+	+						
Трактування закупівлі як процесу ухвалення рішення	+										
Наявність предмета закупівлі	+	+	+			+			+	+	+
Розгляд як предмета закупівлі товарів, робіт, послуг	+	+								+	
Наявність критеріїв, яким має відповідати предмет закупівлі			+			+					

Таким чином, можна зробити висновок, що закупівля – це процес придбання замовником товарів, робіт, послуг належної якості, у необхідній кількості, у потрібний час, за прийнятною ціною, у відповідного постачальника.

Після проведення детального теоретичного аналізу визначення поняття "закупівля" наступним етапом у процесі дослідження поняття "державна закупівля" є аналіз іншої складової даного словосполучення, а саме поняття "державна".

Якщо розглядати поняття закупівлі в розрізі суб'єктів здійснення, то варто зауважити, що закупівля може проводитися як приватними, так і державними установами, що показано на рис. 1.



Рис. 1. Суб'єкти закупівельної діяльності

Отже, державна закупівля – це процес придбання замовником товарів, робіт, послуг належної якості, у необхідній кількості, у потрібний час, за прийнятною ціною, у відповідного постачальника за державні кошти.

Правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти встановлюється Законом [17].

Зокрема, Законом визначається термін: "державна закупівля – придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом".

Відповідно до норм Закону [17] державна закупівля здійснюється за такими принципами:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

З огляду на результати проведеного аналізу можна зробити висновок, що 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 постачальника 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.

Контроль державних закупівель у сучасних умовах відіграє важливу роль, що обумовлена наявністю великої кількості порушень та зловживань у сфері державних закупівель. Так, на рис. 2 наведені найпоширеніші з економічних порушень та зловживань у сфері державних закупівель [18, с. 27].

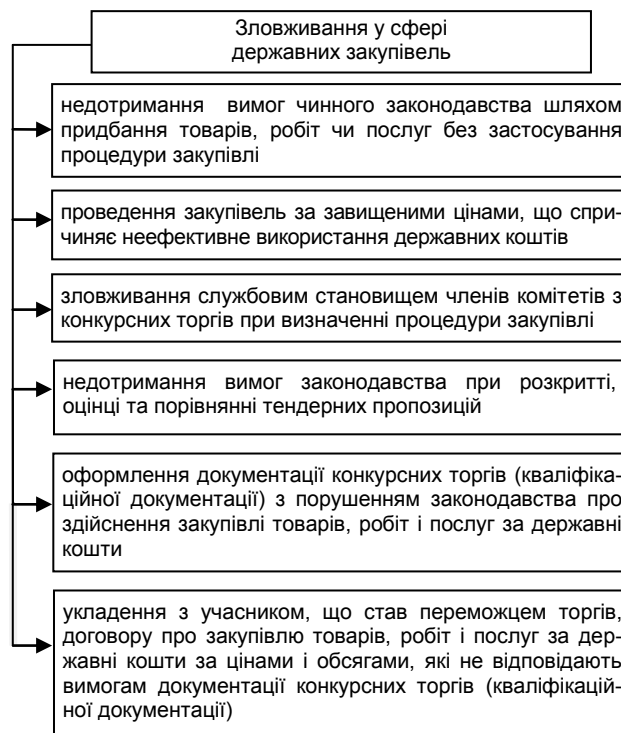


Рис. 2. Найпоширеніші зловживання у сфері державних закупівель

Розглянувши основний перелік найпоширеніших зловживань у сфері державних закупівель, доцільно буде проаналізувати питому вагу обсягів перевірок закупівель у загальній структурі результатів роботи контролюючих органів, зокрема Державної фінансової інспекції України.

Державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Перевірка державних закупівель полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі та проводиться органами державної контрольно-ревізійної служби на всіх стадіях державних закупівель [16].

Досліджуючи статистичні звіти стосовно діяльності Контрольно-ревізійного управління за останні три роки, варто звернути увагу, що обсяги проведених перевірок мають тенденцію до збільшення, що показано на рис. 3 [19].

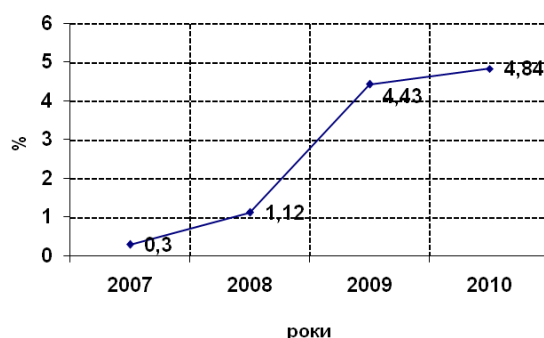


Рис. 3. Питома вага обсягів перевірок державних закупівель у загальному обсязі результатів роботи Державної фінансової інспекції за 2007 – 2010 роки

Аналізуючи рис. 3, можна зазначити, що питома вага обсягів перевірок державних закупівель протягом досліджуваного періоду має тенденцію до збільшення. Так, у 2009 та 2010 роках кількість таких перевірок порівняно з 2007 роком збільшилась на 4,13 та 4,19 % відповідно. Це свідчить про актуальність і стрімкий розвиток застосування даної форми державного фінансового контролю в Україні. При цьому варто зауважити, що обсяги проведених ревізій, які проводяться ще за часів радянської влади і мають на меті виявлення бюджетних правопорушень у фінансово-господарській діяльності та покарання винних осіб, зменшуються. Про це свідчать статистичні дані, відображені на рис. 4 [19], які отримані в ході вивчення результатів роботи Державної фінансової інспекції за 2007 – 2010 роки.

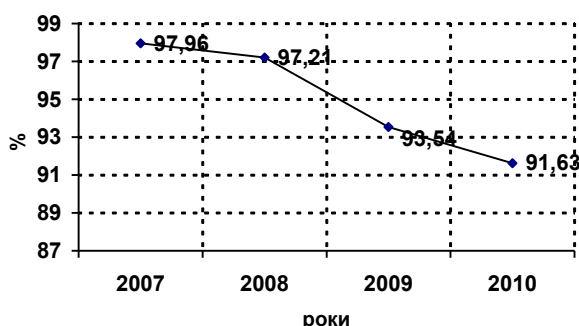


Рис. 4. Питома вага обсягів ревізій у загальному обсязі результатів роботи Державної фінансової інспекції за 2007 – 2010 роки

З огляду на рис. 4 суттєво зменшилися обсяги проведених ревізій органами Державної фінансової інспекції. Це може бути викликано рядом факторів, а саме: неефективністю здійснення даної форми контролю та необхідністю впровадження більш дієвих механізмів виявлення, усунення та попередження порушень, зокрема державного аудиту та перевірки державних закупівель. Якщо аналізувати загалом структуру результатів роботи Державної фінансової інспекції за I – III квартали 2011 року в розрізі здійснення основних форм фінансового контролю [1], то можна сказати, що обсяги перевірок закупівельної діяльності переважають над обсягами здійснених державних аудитів. Структуру обсягів перевірок органами Державної фінансової інспекції за I – III квартали 2011 року зображено на рис. 5 [19].

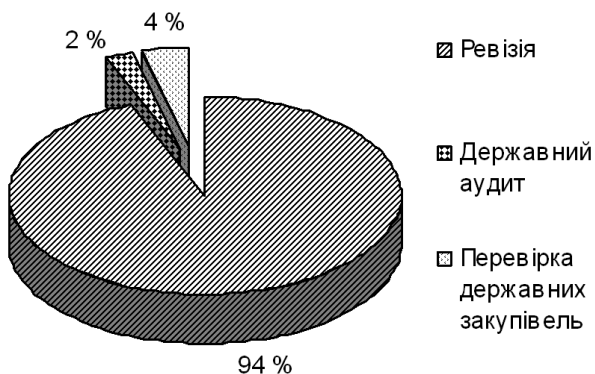


Рис. 5. Структура обсягів перевірок органами Державної фінансової інспекції за I – III квартали 2011 року

Аналізуючи результати роботи органів Державної фінансової інспекції в розрізі джерел фінансування

об'єктів перевірки, варто зауважити, що досить вагому частку займають кошти державного бюджету, що свідчить про необхідність забезпечення ретельного підходу до організації процесу перевірки.

Підсумовуючи зазначене, можна зробити висновок, що ретельний аналіз визначень контролю та державних закупівель дозволив надати власне уточнене визначення поняття контролю державних закупівель. Новизна такого визначення полягає у врахуванні сутнісних ознак контролю як систематичного спостереження за об'єктом контролю та процедурою державних закупівель. Запропоноване визначення поняття "контроль державних закупівель" є більш змістовним та чітко визначає сам процес, об'єкти, суб'єкти та мету такого процесу.

Роль контролю державних закупівель обумовлена значною кількістю порушень, які виникають у ході проведення державних закупівель, що підтверджено аналізом статистичних даних. Отже, така форма державного фінансового контролю є важливою та потребує особливої уваги як з боку науковців, так і практиків.

Як напрям подальших досліджень слід вказати на необхідність уточнення економічного змісту контролю державних закупівель через вивчення та узагальнення його стадій і процедур.

Література: 1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http // www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua). 2. Білуха М. Т. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит : підручник / М. Т. Білуха, М. Г. Дмитренко, Т. В. Микитенко. – К. : Українська академія оригінальних ідей, 2006. – 888 с. 3. Украинская советская энциклопедия / Т. А. Гаврилова, А. В. Геталов, А. Ф. Денисов и др. – К. : Главная редакция украинской советской энциклопедии, 1985. – 624 с. 4. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : навч. посібн. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 424 с. 5. Дікань Л. В. Фінансовий контроль: теорія і методологія : монографія / Л. В. Дікань, Ю. О. Голуб, Н. В. Синюгіна. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2009. – 92 с. 6. Павлюк В. В. Контроль і ревізія : навч. посібн. / В. В. Павлюк, В. М. Сердюк, Ш. М. Акаєв. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 195 с. 7. Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія / Ткаченко Н. Б. – К. : Вид. "Книга", 2007. – 296 с. 8. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія : підручник / Усач Б. Ф. – К. : Знання-Прес, 2005. – 253 с. 9. Хирич О. Обґрунтованість кваліфікаційних вимог / Хирич О. // Державні закупівлі України. – 2006. – № 8. – С. 21. 10. Міхальська А. В. Перевірка державних закупівель як новий різновид фінансового контролю / Міхальська А. В. // Фінансовий контроль. – 2007. – № 6 (41). – С. 10–11. 11. Перов К. О. Планування – етап управління закупівлями / Перов К. О. // Бюлетень "Редукціон". – 2006. – № 12. – С. 26–28. 12. Большой экономический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Книжный мир, 2009. – 860 с. 13. Сайт фірми, що надає логістичні послуги. – Режим доступу : [http // www.logist.org.ua](http://www.logist.org.ua). 14. Коноваленко В. М. Концептуальні основи та принципи управління закупівельною діяльністю підприємства / Коноваленко В. М. // Актуальні проблеми економіки. – 2005. – № 1. – С. 92–101. 15. Ганущак Ю. Система государственных закупок: как должно быть / Ганущак Ю. // Зеркало недели. – 2007. – № 30 (659). – С. 15–18. 16. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січня 1993 року № 2939-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http // www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua). 17. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http // www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua). 18. Колісник Т. Типові порушення кваліфікаційних вимог / Колісник Т. // Державні закупівлі України. – 2006. – № 5. – С. 27–30.

19. Сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступу : [http // www.dkrs.gov.ua](http://www.dkrs.gov.ua).

References: 1. Biudzhetni kodeks Ukrainy [Electronic resource]. – Access mode : [http // www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua). 2. Bilukha M. T. Finansovyi kontrol: teoriia, reviziia, audyt : pidruchnyk / M. T. Bilukha, M. G. Dmytrenko, T. V. Mykytenko. – K. : Ukrainska akademiia originalnykh idei, 2006. – 888 p. 3. Ukrainskaya sovetskaya entsiklopediya / T. A. Gavrilova, A. V. Getalov, A. F. Denisov i dr. – K. : Glavnaya redaktsiya ukrainskoy sovetskoy entsiklopedii, 1985. – 624 p. 4. Hutsalenko L. V. Derzhavnyi finansovyi kontrol : navch. posib / L. V. Hutsalenko, V. A. Derii, M. M. Kotsupatryi. – K. : Tsentr uchbovovoi literatury, 2009. – 424 p. 5. Dikan L. V. Finansovyi kontrol: teoriia i metodolohiia : monohrafiia / L. V. Dikan, Yu. O. Holub, N. V. Syniuhina. – Kh. : Vyd. KhNEU, 2009. – 92 p. 6. Pavliuk V. V. Kontrol i reviziia : navch. posibnyk / V. V. Pavliuk, V. M. Serdiuk, Sh. M. Akaiev. – K. : Tsentr navchalnoi literatury, 2006. – 195 p. 7. Tkachenko N. B. Upravlinnia derzhavnymy zakupivliamy : monohrafiia / Tkachenko N. B. – K. : Vyd. "Knyha", 2007. – 296 p. 8. Usach B. F. Kontrol i reviziia : Pidruchnyk / Usach B. F. – K. : Znannia-Pres, 2005. – 253 p. 9. Khyrych O. Obruntovanist kvalifikatsiinykh vymoh / Khyrych O. // Derzhavni zakupivli Ukrainy. – 2006. – No. 8. – Pp. 21. 10. Mikhalska A. V. Perevirka derzhavnykh zakupivel yak novyi riznovyd finansovoho kontroliu / A. V. Mikhalska // Finansovyi kontrol. – 2007. – No. 6 (41). – Pp. 10–11. 11. Perov K. O. Planuvannia – etap upravlinnia zakupivliamy / Perov K. O. // Biuletyn "Redutsion". – 2006. – No. 12. – Pp. 26–28. 12. Bolshoy ekonomicheskii slovar. – 2-e izd., pererab. i dop. – M. : Knizhnyi mir, 2009. – 860 p. 13. Sait firmy, shcho nadaie lohistychni posludy. – Access mode : [http // www.logist.org.ua](http://www.logist.org.ua). 14. Konovalenko V. M. Kontseptualni osnovy ta pryntsyipy upravlinnia zakupivelnoiu diialnistiu pidpriemstva / Konovalenko V. M. // Aktualni problemy ekonomiky. – 2005. – No. 1. – Pp. 92–101. 15. Ganushchak Yu. Sistema gosudarstvennykh zakupok: kak dolzhno byt / Yu. Ga-

nushchak // Zerkalo nedeli. – 2007. – No. 30 (659). – Pp. 15–18. 16. Pro derzhavnu kontrolno-revizijnuu sluzhbu v Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 26 sichnia 1993 roku No. 2939 XII [Electronic resource]. – Access mode : [http // www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua). 17. Pro zdiysnennia derzhavnykh zakupivel : vid Zakon Ukrainy 01.06.2010 No. 2289-VI [Electronic resource]. – Access mode : [http // www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua). 18. Kolisnyk T. Typovi porushennia kvalifikatsiinykh vymoh / Kolisnyk T. // Derzhavni zakupivli Ukrainy. – 2006. – No. 5. – Pp. 27–30. 19. Sait Derzhavnoi finansovoi inspektsii Ukrainy. – Access mode : [http // www.dkrs.gov.ua](http://www.dkrs.gov.ua).

Інформація про автора

Голуб Юлія Олександрівна – канд. екон. наук, викладач кафедри контролю і аудиту Харківського національного економічного університету (61166, м. Харків, пр. Леніна, 9а, e-mail: ulija_golub@mail.ru).

Информация об авторе

Голуб Юлия Александровна – канд. экон. наук, преподаватель кафедры контроля и аудита Харьковского национального экономического университета (61166, г. Харьков, пр. Ленина, 9а, e-mail: ulija_golub@mail.ru).

Information about the author

Holub Yulia Oleksandrivna – PhD. in Economics at the Department of Control and audit of Kharkiv National University of Economics (Lenina ave., 9a, Kharkiv, 61166, e-mail: ulija_golub@mail.ru).

Рецензент
докт. екон. наук,
професор Отенко В. І.

Стаття надійшла до ред.
22.02.2012 р.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ МОДЕЛЮВАННЯ ВИБОРУ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ПРОФЕСІЙНИХ УЧАСНИКІВ ТУРИСТИЧНОГО РИНКУ

УДК 338.486 (477)

Куніцин С. В.

Доведено доречність використання кластерних ініціатив для підвищення якості національного туристичного продукту. Розроблено концепцію організації управління розвитком туристично-рекреаційного кластера, підпорядковану утворенню інституціональної й структурної компліментарності різного роду інтегрованих об'єднань професійних учасників туристичного ринку. В основу моделювання розвитку кластера покладено загальні рівноважні обчислювальні моделі, що співвідносять попит та пропозицію на туристично-рекреаційні ресурси. Пропоновані CGE-моделі розглянуто як агреговане представлення мультиагентської системи, оскільки оперують з параметрами сукупності агентів.

Ключові слова: туристично-рекреаційний кластер, професійні учасники туристичного ринку, механізм управління розвитком, регламентування діяльності учасників кластера, CGE-модель, мультиагентський підхід.