

Жадан Олена Володимирівна
к. е. н., головний спеціаліст із закупівель,
Головне управління Державної казначейської служби України
у Запорізькій області, м. Запоріжжя

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ КОШТІВ ПОПЕРЕДНЬОЇ ОПЛАТИ, ПРИЗНАЧЕНИХ ДЛЯ ЗАКУПІВЛІ ТОВАРІВ, РОБІТ АБО ПОСЛУГ

Процес використання бюджетних коштів повинен бути прозорим, розкривати інформацію про спрямування фінансових ресурсів. Значна частина бюджетних коштів витрачається на капітальні видатки, які у 2020 році становили 10% від загальної суми [1]. За рахунок цих коштів будуються, ремонтуються та реконструюються об'єкти, що мають важливе соціальне значення для суспільства, в тому числі заклади охорони здоров'я, освіти, дороги тощо. Однією із умов договорів про закупівлю, що укладаються для здійснення капітальних видатків, є надання виконавцям робіт попередньої оплати (авансового платежу), яку вони повинні використати для закупівлі товарів або матеріалів, необхідних для того щоб розпочати виконувати передбачені договором роботи. Основними умовами використання авансів є оплата тільки за цільовим призначенням та у встановлені договором строки.

Контроль за використанням коштів попередньої оплати здійснюється органами Державної казначейської служби України шляхом постійної співпраці з розпорядниками (або одержувачами) бюджетних коштів, які є замовниками за договорами про закупівлю робіт, та застосування до них заходів впливу у випадку порушення бюджетного законодавства.

Дані щодо застосованих заходів впливу свідчать про щорічне зростання кількості випадків порушення бюджетного законодавства. Так, у 2019 році попереджено 27702 випадків порушень, що в порівнянні з попереднім роком на 42% більше; у 2020 році – 31071 випадків, що на 25,8% більше ніж у попередньому році [2]. З огляду на вищезазначене вважаємо за актуальне дослідити та надати пропозиції щодо удосконалення контролю за використанням коштів попередньої оплати, що передбачається за договорами на здійснення капітальних видатків, зокрема, зокрема, виконання робіт.

У фаховій літературі особливості здійснення бюджетних видатків, організації публічних закупівель досліджували Кириленко О. П., Лисяк Л. В., Малиняк Б. С., Письменна М. С., Русін В. М., Юрій С. І. та інші вчені. Водночас потребує поглибленого вивчення питання щодо посилення контролю за використанням бюджетних коштів, зокрема, які спрямовуються на здійснення попередньої оплати за договорами про закупівлю робіт.

На закупівлю робіт з капітального ремонту, будівництва та реконструкції витрачаються значні суми бюджетних коштів та довготривалий час для їх виконання. Для того щоб вчасно почати виконання обумовлених договором робіт, на підставі норм постанови Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р.

№ 1070 «Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» [3], умовами договору про закупівлю капітальних видатків може бути передбачено надання попередньої оплати на строк до 12 місяців.

Відповідно до цієї постанови після укладання договорів про закупівлю суми попередньої оплати за капітальними видатками перераховуються розпорядниками виконавцям робіт на небюджетні рахунки, відкриті на їх ім'я в органах Казначейства у встановленому законодавством порядку. Небюджетні рахунки відкриваються відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі [4], зокрема, використовується рахунок 35 «Інші рахунки розпорядників коштів та інших клієнтів», призначений для обліку й узагальнення інформації про кошти, які не можуть бути віднесені до операцій з виконання бюджетів, субрахунок 3559 «Рахунки для зарахування коштів попередньої оплати».

Важливою умовою для розпорядження коштами попередньої оплати є те, що вони повинні використовуватись виконавцями робіт виключно на цілі, визначені договорами про закупівлю робіт та з обов'язковим наданням підтвердних документів органам Казначейства для здійснення платежів. Підтвердженням цільового використання коштів попередньої оплати, отриманих виконавцем робіт від розпорядника, можуть бути такі документи: акт приймання виконаних будівельних робіт (за примірною формою № КБ-2в, яку наведено в додатку до Національного стандарту «Правила визначення вартості будівництва» ДСТУ Б Д.1.1-1:2013, затвердженого наказом Мінрегіону України від 05.07.2013 № 293) [5]; рахунки та накладні на відпуск товарно-матеріальних цінностей, придбаних для виконання будівельних робіт. Окрім зазначених підтвердних документів виконавці робіт подають до органів Казначейства для проведення платежів платіжні доручення.

У своїй діяльності органи Казначейства використовують автоматизовану систему виконання бюджетів «Казна», яка складається з двох функціональних підсистем, тісно пов'язаних між собою: 1) автоматизована підсистема операційного дня банку з автоматизованим модулем обліку та виконання бюджетів усіх рівнів за доходами – АС «Казна-Доходи» та 2) автоматизована підсистема виконання бюджетів за видатками – АС «Казна-Видатки» [6, с. 69].

В АС «Казна-Видатки» органи Казначейства можуть у режимі реального часу стежити за станом витрачання бюджетних коштів, в тому числі й отримувати інформацію щодо використання коштів попередньої оплати. З цією метою створено певну електронну форму, на якій, обравши конкретного розпорядника, можна переглянути інформацію щодо попередньої оплати за договорами.

Наприклад, розпорядник Управління капітального будівництва Запорізької обласної державної адміністрації, код програмної класифікації видатків – 1517369 «Реалізація проектів з реконструкції, капітальному ремонту приймальних відділень в опорних закладах охорони здоров'я у госпітальних округах». За результатами відбору даних в автоматизованій системі можна

отримати перелік договорів, по яким передбачено попередню оплату та всі дані щодо стосуються термінів оплати та вартості, в тому числі:

- дата договору про закупівлю, наприклад, 01.06.2021;
- дата виплату, наприклад, 14.06.2021 та сума попередньої оплати – 2060000 грн;
- дата, на яку заплановано використання та звітування про використання коштів попередньої оплати, наприклад, 03.09.2021;
- дата фактичного погашення авансу, наприклад, 15.09.2021.

Виходячи з вищенаведених даних можна проаналізувати – чи своєчасно було використано кошти попередньої оплати. Із прикладу видно, що дата фактичного погашення (15.09.2021) перевищує дату планового погашення (03.09.2021) на 8 робочих днів, тобто термін погашення порушено.

Відповідно до абзацу 5 пункту 10.1 Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 №938 [7] у разі проведення розрахунків на умовах авансування розпорядники бюджетних коштів та одержувачі бюджетних коштів протягом трьох робочих днів після завершення терміну поставки товарів, виконання робіт, надання послуг, визначеного договірними зобов'язаннями відповідно до законодавства, подають до органів Казначейства документи, що підтверджують отримання таких товарів, робіт та послуг.

Недотримання порядку і термінів здійснення попередньої оплати, відповідно до пункту 22 частини 1 статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства, за які до розпорядників (одержувачів) бюджетних коштів застосовуються заходи впливу, передбачені статтею 117 Бюджетного кодексу України [8].

Потрібно зазначити, що законодавством відповідальність за недотримання термінів та порядку використання коштів попередньої оплати передбачена саме для розпорядників, а не для виконавців робіт. Водночас, саме виконавці робіт витрачають надану їм попередню оплату та повинні, перш за все, дотримуватись умов та строків, встановлених у договорі про закупівлю, і бути підзвітними за свою роботу перед розпорядниками.

Проте виконавці робіт не чітко дотримуються термінів використання коштів попередньої оплати. Так, часто після зарахування на небюджетний рахунок кошти майже на наступний день списуються для закупівлі товарів або матеріалів, необхідних для виконання робіт, однак документи, що підтверджують використання попередньої оплати, оформлюються не одразу, або й навіть після строку, зазначеного у договорі про закупівлю. Це означає, що бюджетні кошти витрачаються, а необхідні роботи не виконуються та свідчить про безвідповідальне ставлення виконавців робіт до свого зобов'язання своєчасно використати бюджетні кошти та відсутність належного контролю з боку замовників робіт, тобто розпорядників коштів.

Складність у забезпеченні належного рівня контролю за використанням виконавцями коштів попередньої оплати пов'язана також і з тим, що у більшості випадків рахунки розпорядників та небюджетні рахунки виконавців обслуговуються в різних органах Казначейства. Так, виконавці робіт можуть

відкривати небюджетні рахунки в органах Казначейства за своїм місцем реєстрації (знаходження), а рахунки розпорядників, з яких планується здійснювати оплату договорів про закупівлю, може бути відкрито в іншому органі Казначейства, за їх територіальним розташуванням. Це ускладнює здійснення оперативного контролю за спрямуванням та своєчасністю використання коштів.

Постановою № 1070 визначено, що головні розпорядники бюджетних коштів повинні забезпечувати заходи щодо виявлення виконавців робіт, постачальників товарів і надавачів послуг, які порушили умови договорів щодо попередньої оплати товарів, робіт і послуг, а розпорядники – таким недобросовісним суб'єктам господарювання не здійснювати платежі з попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповують за бюджетні кошти.

З метою посилення контролю за використанням виконавцями робіт коштів попередньої оплати вважаємо, що необхідно:

- внести зміни до Постанови № 1070 та визначити строк, протягом якого після списання коштів з небюджетного рахунку виконавець повинен надати на погодження розпоряднику документи, що підтверджують використання попередньої оплати (акт приймання виконаних будівельних робіт, рахунки та накладні на відпуск товарно-матеріальних цінностей тощо);

- органам Казначейства здійснювати постійний моніторинг за інтервалом між датою фактичного списання коштів з небюджетного рахунку виконавця робіт та датою надання документів, що підтверджують використання попередньої оплати. Це можливо реалізувати шляхом доопрацювання функціональних можливостей АС «Казна-Видатки», які б дозволяли відображати інформацію одночасно про бюджетний рахунок розпорядника, на якому зареєстровано бюджетні зобов'язання за договором, що передбачає попередню оплату, та про рух коштів на небюджетному рахунку виконавця робіт;

- висвітлювати інформацію на загальнодоступних джерелах, наприклад, на офіційному вебсайті Казначейства, про виконавців робіт, які порушили умови договорів щодо строків використання попередньої оплати товарів, робіт і послуг. Для реалізації цієї пропозиції пропонуємо ведення реєстру недобросовісних виконавців робіт, дані до якого будуть вносити розпорядники бюджетних, за договорами яких було порушено умови використання попередньої оплати.

Запропоноване вище дозволить посилити контроль з боку органів Казначейства та розпорядників за використанням бюджетних коштів, призначених для попередньої оплати та підвищити рівень відповідальності суб'єктів господарювання, які виконують роботи, передбачені договорами про закупівлю. Це сприятиме прискоренню та підвищенню якості будівництва об'єктів соціальної значущості.

Список використаних джерел:

1. Показники звітності про виконання бюджетів України за 2020 рік / Державна казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2020-11> (дата звернення: 10.11.2021).
2. Інформація про заходи впливу за порушення бюджетного законодавства за 2018-2020 роки / Державна казначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/timeline?&type=posts&category_id=6 (дата звернення: 10.11.2021).
3. Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти: Постанова Кабінету Міністрів України в від 04.12.2019 р. № 1070 // Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-zdijsnennya-rozporyadnikami-oderzhuvachami-byudzhetnih-koshtiv-poperednoyi-t041219> (дата звернення: 10.11.2021).
4. План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : затв. наказом Міністерства фінансів України від 31.12.2013 р. № 1203, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 25 січня 2014 р. за № 161/24938 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14> (дата звернення: 10.11.2021).
5. Національного стандарту ДСТУ Б Д.1.1-1:2013 : затв. наказом Мінрегіону України від 05.07.2013 р. № 293. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0293858-13#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
6. Казначейська система: підручник / за наук. ред. д. е. н., проф. А. І. Крисоватого, д. е. н., проф. О. П. Кириленко, Т. Я. Слюз. Тернопіль: ЗУНУ, 2020. 364 с.
7. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів: затв. наказом Міністерства фінансів України від 23.08.2012 р. № 938, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 12.09.2012 р. за № 1569/21881 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12/page> (дата звернення: 10.11.2021).
8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 10.11.2021).