

Ефективна взаємодія структурних підрозділів комунальних підприємств, бюджетних установ у процесах планування та здійснення витрат: рекомендації експертів

Витрати як комунального підприємства, так і бюджетної установи – розпорядника бюджетних коштів, повинні бути ефективними та обґрунтованими, що, значною мірою, залежить від об'єктивності й достовірності їх планування. Але планування – це не єдиний фактор, адже ефективність витрат має забезпечуватись протягом усього бюджетного періоду в процесі їх фактичного здійснення, що можливе лише у разі належної організації та регламентування цих процесів – тобто за наявності документів (порядків), які закріплюють обов'язки, завдання посадових осіб, структурних підрозділів. Про те, як забезпечити організацію планування та здійснення витрат комунальних підприємств та бюджетних установ у роз'ясненні експертів Програми USAID DOBRE.

Стаття 75² [Господарського кодексу України](#) (далі – ГКУ) визначає, що основним плановим документом державного некомерційного підприємства є **фінансовий план**, відповідно до якого підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів. А відповідно до частини десятої статті 78 ГКУ особливості господарської діяльності **комунальних унітарних підприємств** визначаються відповідно до вимог, встановлених ГКУ щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом. Порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки затверджений [Наказом Міністерства економіки від 02 березня 2015 року №205](#) (далі – Порядок №205). Проте, визначальним при складанні комунальним підприємством фінансового плану, буде відповідний порядок складання фінансового плану комунальним підприємством, затверджений органом місцевого самоврядування відповідно до [Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»](#).

Тож, комунальне підприємство складає фінансовий план, обов'язковими складовими яких є: доходи, витрати, фінансовий результат. Саме об'єктивність цих показників, їх підтвердження реальними розрахунками, залежить від взаємодії структурних підрозділів установи під час її функціонування.

Для бюджетних установ згідно з пунктом 30 частини першої статті 2 [Бюджетного кодексу України](#) (далі – БКУ) **кошторис** – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень. Нагадаємо, що Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений [Постановою Уряду від 28 лютого 2002 року № 228](#) (далі – Порядок № 228). Відповідно до пункту 20 Порядку №228 під час визначення обсягів видатків бюджету та/або надання кредитів з бюджету розпорядників нижчого рівня головні

розпорядники повинні враховувати об'єктивну потребу в коштах кожної установи, виходячи з її основних виробничих показників і контингентів, які встановлюються для установ (кількість класів, учнів у школах, ліжок у лікарнях, дітей у дошкільних закладах тощо), обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності здійснення видатків на охорону праці, погашення дебіторської і кредиторської заборгованості та реалізації окремих програм і намічених заходів щодо скорочення витрат у плановому бюджетному періоді. Згідно з пунктом 22 Порядку №228 показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків бюджету або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю.

Головні розпорядники бюджетних коштів працюють за кошторисами, комунальні підприємства – за фінансовими планами. Ці документи різняться за порядками їх складання, затвердження тощо, але спільним для них є те, що ці документи визначають доходи та витрати установи протягом року, які мають об'єктивно запланованими та обґрунтованими. Тому наведені нижче рекомендації щодо взаємодії структурних підрозділів у процесах планування та здійснення витрат будуть актуальні як для комунальних підприємств, так і для бюджетних установ.

Взаємодію структурних підрозділів при плануванні витрат і при здійсненні видатків умовно можна розділити на такі етапи:

Етап 1. Формування потреб на майбутній період підрозділами, які зацікавлені в отриманні тих чи інших запасів, основних фондів, наданні послуг або виконанні робіт (далі підрозділи-ініціатори) і подання підрозділами-ініціаторами планових розрахунків бухгалтерії або іншому підрозділу, який складає фінансовий план.

Має бути сформована об'єктивна потреба в товарах, роботах, послугах, обумовлена характером діяльності підприємства, зважаючи на основні виробничі показники, які встановлюються на підприємстві, обсяги виконуваної роботи, штатної чисельності

На цьому етапі, саме підрозділ-ініціатор відіграє ключову роль, адже має чітке розуміння потреби, яка необхідна для забезпечення функціонування установи в майбутньому періоді. Це ті підрозділи, які розуміють в якій кількості чи обсягах необхідно закупити комунальні послуги, канцелярські товари, медикаменти, комп'ютерне обладнання, пальне, програмне забезпечення, послуги з технічного-обслуговування та ремонтів того чи іншого обладнання, комунікаційні послуги, проведення поточних чи капітальних ремонтів тощо. На цьому етапі для складання фінансового плану подаються розрахунки планових витрат відповідному підрозділу. Тому важливо правильно і точно провести розрахунки таких потреб.

Етап 2. Коригування видатків, залежно від затвердженого фінансового плану, з врахуванням доцільності і першочерговості, які визначаються та обґрунтовуються ініціаторами

Першочерговим є забезпечення видатків на оплату праці з нарахуваннями, виплату стипендії, а також на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, погашення

дебіторської і кредиторської заборгованості, реалізації окремих програм і забезпечення функціонування підприємства, при цьому необхідно забезпечити режим економії коштів і матеріальних цінностей та здійснювати заходи щодо скорочення витрат у плановому періоді

Залежно від фактичних надходжень установи, після затвердження фінансового плану планові витрати потребують перегляду: визначення їх першочерговості, пріоритетності, перегляду обсягів тощо.

На даному етапі підрозділи-ініціатори надають свої заявки на проведення публічних закупівель в поточному періоді. На підставі цих заявок підрозділ та/або посадова особа, яка відповідає за проведення публічних закупівель, формує річний план публічних закупівель з дотриманням вимог чинного законодавства у сфері публічних закупівель. На цьому етапі формується і очікувана вартість предметів закупівель.

Етап 3. Здійснення закупівель для отримання товарів, надання послуг та виконання робіт, які необхідні для функціонування установи (етап організації публічних закупівель згідно чинного законодавства).

Уповноважені особи з питань публічних закупівель, які забезпечують дотримання чинного законодавства при проведенні закупівель, не завжди мають потрібні знання та кваліфікацію для формування технічної специфікації та інших вимог щодо предмета закупівлі. Залучення підрозділів-ініціаторів на етапі проведення закупівель допомагає отримати за результатами проведення закупівель саме тих товарів, послуг, робіт, які необхідні для забезпечення функціонування підприємства і виконання поставлених задач його підрозділами.

На третьому етапі організуються і проводяться закупівлі із дотриманням вимог [Закону України «Про публічні закупівлі»](#) та інших нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель. На цьому етапі важлива взаємодія підрозділів-ініціаторів із уповноваженими особами з питань закупівель в частині формування чітких вимог до предмета закупівлі та учасників закупівель, розробки проекту договору і врахування в ньому необхідних положень, участі в оцінці запропонованих майбутніми контрагентами товарів, робіт, послуг.

Етап 4. Контроль за виконанням договорів.

Після укладення договорів важливо забезпечити їх виконання, отримання належної якості та в установлені строки товарів, робіт, послуг. При цьому ані уповноважена особа з питань публічних закупівель, ані бухгалтерія чи працівники економічних відділів, не можуть проконтролювати належним чином фактичне виконання контрагентами своїх зобов'язань щодо поставок товарів, надання послуг, виконання робіт, оскільки не мають необхідних знань та навичок. Проте, серед зауважень з боку контролюючих органів трапляються питання щодо незастосування адміністративно-господарських санкцій до сторін договорів, які допускають порушення умов договору. Саме з метою не допущення оплати не виконаних договорів/ неналежно виконаних договорів відповідні підрозділи-ініціатори мають бути залучені до контролю за виконанням договорів.

На цьому етапі важливо організувати контроль за виконанням постачальниками, виконавцями чи підрядниками договорів, а також виконати його в

частині розрахунків підприємством. На цьому етапі важлива взаємодія багатьох підрозділів установи.

З метою запровадження в установі єдиного підходу до планування витрат, організації публічних закупівель, ведення договірної роботи, контролю за використанням коштів установам доцільно затверджувати відповідні порядки взаємодії структурних підрозділів.

Нижче наведено рекомендації щодо змісту порядку взаємодії структурних підрозділів (далі – Порядок), який затверджується відповідним наказом керівника підприємства.

Рекомендації змісту порядку взаємодії структурних підрозділів при плануванні витрат, організації публічних закупівель, ведення договірної роботи, контролю за використанням коштів

Назва розділу	Короткий зміст та основні положення розділу
I. Загальні положення	<ul style="list-style-type: none"> що визначає Порядок; відповідно до яких нормативно-правових документів розроблений; визначення, поняття та термінів, які використовуються в Порядку.
II. Взаємодія між структурними підрозділами під час складання фінансового плану	<ul style="list-style-type: none"> порядок формування та подання структурними підрозділами заявок на внесення закупівель товарів, послуг та робіт до фінансового плану.
III. Планування закупівель	<ul style="list-style-type: none"> взаємодія між структурними підрозділами під час планування закупівель і їх включення до річного плану закупівель; визначення очікуваної вартості предмета закупівлі; визначення процедури закупівель та/або встановлення підстав для проведення закупівель без використання електронної системи закупівель (далі – ЕСЗ).
IV. Розробка та опрацювання проєктів договорів	<ul style="list-style-type: none"> загальні вимоги до договорів; етапи розробки та візування проєкту договору; аналіз проєкту договору бухгалтерією на відповідність напрямками видатків, наявність коштів на його оплату, відповідність порядку здійснення оплати за договором нормативно-правовим актам, що регулюють відносини сторін.
V. Проведення закупівель	<ul style="list-style-type: none"> взаємодія між структурними підрозділами під час організації та проведення закупівель; дослідження ринку, пошук потрібних товарів, робіт, послуг; формування технічних вимог до предмета закупівель і вимог до учасників для проведення конкурентних закупівель з використанням ЕСЗ;

Назва розділу	Короткий зміст та основні положення розділу
	<ul style="list-style-type: none"> • взаємодія між структурними підрозділами під час розгляду пропозицій від учасників конкурентних закупівель.
VI. Укладення договорів	<ul style="list-style-type: none"> • порядок реєстрації договорів, їх візування структурними підрозділами та зберігання; • порядок дотримання антикорупційного законодавства; • аналіз договору бухгалтерією щодо правильності арифметичних розрахунків; • у разі укладення договору, пов'язаного з капітальним будівництвом (реконструкцією), перевірка наявності кошторисної документації та підтвердження її правильності у визначених законодавством випадках та наявності іншої необхідної супровідної документації; • порядок електронного документообігу (у разі його ведення в організації); • порядок реєстрації в органах казначейства зобов'язань за договорами, за якими буде здійснюватися оплата і за бюджетні кошти.
VII. Виконання договорів	<ul style="list-style-type: none"> • взаємодія між структурними підрозділами під час виконання договорів; • розмежування обов'язків щодо контролю за виконанням договорів: контроль якості, контроль дотримання термінів виконання, застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення умов договору; • порядок проведення розрахунків за договорами, порядок підписання/візування первинних документів, які підтверджують виконання договору; • порядок ініціювання та узгодження змін до договорів та укладення додаткових угод до них.
VIII. Відповідальність	<ul style="list-style-type: none"> • визначення відповідальних; • наслідки недотримання Порядку.

Варто нагадати, що в юридичних осіб, зазначених у [частині другій](#) статті 62 Закону України «Про запобігання корупції» мають бути розроблені Антикорупційні програми на основі Типової антикорупційної програми юридичної особи, затвердженої [наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 грудня 2021 року № 794/21](#) та згідно з іншими нормативно-правовими актами України.

В Порядку також має бути визначено механізм дотримання Антикорупційної програми, затвердженої в установі, при проведенні закупівель, укладанні та виконанні господарських договорів.

Наказом про затвердження Порядку можуть бути затверджені й додатки до нього, зокрема:

- Потреба товарів, послуг та робіт для включення до фінансового плану, яка формується підрозділами-ініціаторами;
- Заявка про внесення змін до річного плану закупівель;
- Картка руху договору або додаткової угоди;
- Журнал реєстрації договорів;
- тощо.

Розділи Порядку та їх зміст, а також додатки до нього визначаються залежно від особливостей функціонування конкретної установи.

В Порядку варто визначити чіткі механізми взаємодії структурних підрозділів-ініціаторів з бухгалтерією та економістами, юристами, уповноваженими особами з питань закупівель та іншими підрозділами та/або спеціалістами, які прямо чи опосередковано пов'язані із проведенням закупівель та виконанням договорів.

Важливо встановити черговість руху проектів договорів між підрозділами, адже проекти договорів мають проходити опрацювання та погодження:

- підрозділами-ініціаторами в частині змісту проекту договору, відповідності його цілей, доцільності та обґрунтованості з урахуванням необхідності виконання завдань, покладених на структурний підрозділ, запобігання незаконному та неефективному використанню ресурсів, коректності й відповідності характеристик предмета закупівлі;

- уповноваженими особами з питань публічних закупівель в частині відповідності предмета закупівлі коду єдиного закупівельного словника, відповідності очікуваної вартості закупівлі даних внесеним до річного плану закупівель, дотримання вимог чинного законодавства в частині наявності підстав укладати договори без використання електронної системи закупівель, відповідності вимогам чинного законодавства проектів договорів про закупівлю, яку будуть оприлюднені в ЕСЗ при проведенні відкритих торгів/спрощених закупівель або закупівель із використання електронного каталогу;

- бухгалтерською службою в частині наявності та достатності коштів чи відповідності напрямків витрат згідно фінансового плану з урахуванням потреби в забезпеченні виконання пріоритетних заходів поточного року;

- юридичною службою в частині відповідності до вимог чинного законодавства, аналізу істотних умов договору та порядку зміни його умов, наявності способів (засобів) забезпечення виконання умов договору (у разі потреби і залежно від предмета закупівлі) та визначення санкцій щодо неналежного (неякісного, несвоєчасного) виконання умов договору.

Рух проектів додаткових угод до договорів зазвичай проводиться у порядку руху проектів договорів і це визначається у Порядку.

Також у Порядку варто передбачити порядок взаємодії юридичної служби з уповноваженою особою з публічних закупівель у разі оскарження та моніторингу закупівель.

Варто регламентувати і рух підписаного договору: його реєстрація у відповідному журналі, його подання уповноваженій особі для оприлюднення в ЕСЗ у встановлені законодавством терміни, передача до бухгалтерії для опрацювання, взяття бюджетних зобов'язань в органах Казначейства (у разі потреби) в установленому законодавством порядку із дотриманням встановлених термінів, проведення попередньої оплати (залежно від умов договору і з дотриманням вимог чинного законодавства).

Щодо виконання та контролю за виконанням договорів, то у Порядку важливо чітко визначити:

- хто здійснює контроль за виконанням умов договору;
- яким чином оформляється приймання/передача товарів, робіт, послуг, які документи складаються, ким перевіряються та підписуються;
- порядок інформування щодо невиконання контрагентом умов договору та/або порушення строків виконання;
- дії юридичної служби у разі отримання повідомлення про порушення умов виконання договору;
- порядок здійснення розрахунків за виконаними договорами.

Принагідно нагадуємо, що для проведення публічних закупівель в установі має бути окремо затверджено Положення про уповноважену особу з питань публічних закупівель відповідно до вимог [Закону України «Про публічні закупівлі»](#) та іншого законодавства в сфері публічних закупівель.

Вичерпні відповіді щодо закупівельної діяльності замовників було надано Міністерством економіки у [листі від 10 квітня 2020 року № 3304-04/24218-06 «Щодо організації закупівельної діяльності замовника»](#).

Отже, від планування витрат комунальних підприємств та бюджетних установи на майбутні періоди до фактичного здійснення видатків відбувається чимало процесів. Задля економії та раціонального використання матеріальних, трудових, фінансових та інших ресурсів, забезпечення ефективності проведення закупівель та належного виконання договірних зобов'язань, то ж доцільно приділити увагу розробці та затвердженню Порядку взаємодії структурних підрозділів.

Посилання на НПА та ресурси, що згадані у роз'ясненні:

- Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV (із змінами). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (із змінами). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

- Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII (із змінами). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
- Закон України «Про запобігання корупції» 14 жовтня 2014 року №1700-VII (із змінами). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
- Постанова КМУ від 02 березня 2015 року № 205 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки» (зі змінами). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15#Text>
- наказ Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи» від 10 грудня 2021 року №794/21 (зі змінами). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1702-21#Text>
- Лист Міністерства економіки від 10 квітня 2020 року № 3304-04/24218-06 «Щодо організації закупівельної діяльності замовника». Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/DocumentsList?id=f2e30594-ba6c-420f-9c24-2a852415a884&tag=InfarezKnowledgeDb&lang=uk-UA&fNum=24218>

Ця публікація стала можливою завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) і не обов'язково відображає точку зору USAID чи Уряду Сполучених Штатів..