

Т. М. Кушнір,
к. е. н., доцент кафедри економічної та маркетингу,
Львівський національний університет імені Івана Франка

ЗЛОВЖИВАННЯ У СФЕРІ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ ТА ПОСЛУГ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ

У статті розглянуто основні типи зловживань під час проведення процедури закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти та наведені конкретні приклади таких зловживань.

In the article the basic types of abuses are considered during the lead through of procedure of purchases of commodities, works and services, for state facilities and the concrete examples of such abuses are resulted.

*Ключові слова: державні закупівлі, зловживання, конкурсні закупівлі, фіктивні товарні операції.
Key words: public purchasing, abuses, competitive purchases, dummy commodity activities.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Конкурентне середовище, відкритість і прозорість сфери державних закупівель у 2010 та I півріччі 2011 року не забезпечувалися, а передбачені на цю мету кошти державного бюджету використовувалися неефективно і нерационально. Такий висновок зробила Колегія Рахункової палати за результатами розгляду матеріалів відповідного аналізу.

Основна проблема, що не усувається протягом багатьох років, — це багатомільярдні втрати бюджету через проведення неконкурентних процедур при здійсненні державних закупівель товарів, робіт і послуг. У 2010 році лише 29% державних коштів планувалося використати за конкурентними процедурами, решту — за процедурою закупівлі в одного учасника та/або з обмеженою участю.

У результаті вартість договорів, укладених 2010 року поза конкурентною процедурою, досягла майже 63% від загальної вартості всіх закуплених державою товарів, робіт і послуг. Аудитори Рахункової палати встановили, що середня вартість закупівлі, здійсненої у 2010 році на конкурентних засадах, становила 1,5 млн грн., а закупівлі, проведеної не на конкурентних засадах, — 51 млн грн. [4]. Вказане свідчить, що поза межами законодавчого поля здійснюються закупівлі на багатомільйонні суми, а з дотриманням норм законів — лише конкурсні процедури на незначні суми.

Недосконалість Закону України "Про здійснення державних закупівель" призвела до викривлення всієї системи держзакупівель, перекосу в бік винятків з правил. Розширено перелік винятків щодо предметів та суб'єктів державних закупівель, які виведені зі сфери дії закону. Власне, окремі винятки насправді стали правилом і фактично сприяють поширенню процесів тінізації економіки в державному секторі.

Порушення порядку держзакупівель мають системний характер, повторюються з року в рік, що вказує на відсутність належного контролю уряду і Мінекономрозвитку як уповноваженого органу у сфері державних закупівель. Це спричиняє безвідповідальність і повне ігнорування державних інтересів з боку замовників — головних розпорядників бюджетних коштів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням різних аспектів закупівель за державні кошти займалися Г.М. Бень, О.О. Костусев, А.А. Марусов, Д.М. Павлов, О.О. Покрещук, Ю.Т. Сколотяний, В.В. Смиричинський, К.Ю. Водоласкова. Заслужують на особливу увагу праці, присвячені протидії злочинам у сфері державних закупівель, таких авторів, як: В.І. Василичук, А.П. Скалозуб, В.Р. Словенко.

НЕ ВИРІШЕНА РАНИШЕ ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Аналіз останніх досліджень показав, що є необхідність подальшого аналізу зловживань у сфері державних закупівель задля їх усунення в майбутньому, оскільки це приносить мільйонні перевитрати для державного бюджету.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз типових порушень у сфері закупівель за державні кошти.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З огляду на те, що Україна прагне до укладання Угоди про вільну торгівлю з ЄС, функціонування системи державних закупівель в нашій державі має відповідати міжнародним нормам та вимогам. Однак вихід із критичного стану потребує значних зусиль від усіх учасників цього ринку. Зокрема, Колегією зазначено, що забезпечення конкуренції та прозорості державних закупівель без внесення змін до чинного законодавства є неможливим.

Згідно звітів контролюючих та правоохоронних органів до найпоширеніших порушень у сфері державних закупівель, які чиняться розпорядниками державних коштів, належать такі:

- фіктивні товарні операції;
- укладання договору без проведення процедури закупівель;
- уникнення процедури закупівлі шляхом розділення її суми на частини;
- проведення закупівлі в одного учасника без погодження з уповноваженим органом (Мінекономіки);

- фальсифікація матеріалів проведення торгів;
- укладання договорів закупівлі за цінами, вищими, ніж були в інших учасників торгів;
- створення умов для перемоги окремого виконавця шляхом зміни перед проведенням торгів номенклатури закупівлі;
- необгрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника [1].

Більшість порушень, допущених під час здійснення держзакупівель, є однотипними та мають системний характер, причому порушення допускаються на всіх стадіях проведення процедур, починаючи з подачі заявки та закінчуючи підписанням договорів про закупівлю.

Прикладом проведення фіктивних товарних операцій є ситуація, яка мала місце в Одеській області в 2010 році, коли Державний департамент України з питань виконання покарань у 2010 році провів процедуру закупівлі м'яса яловичини в одного виконавця — ТОВ "Суворовський м'ясокомбінат". Згідно з укладеним договором було закуплено 1500 т м'яса на загальну суму 51,75 млн грн. [2, с. 41]. До ревізії Департамент надав відповідний дозвіл Міністерства економічного розвитку та торгівлі на проведення цієї процедури закупівлі. Проте на письмовий запит Головки КРУ, надісланий під час ревізії, Мінекономрозвитку відповіло, що воно не реєструвало листів про надання такого положення!

Цей факт свідчить, що в Мінекономрозвитку нема належного контролю за наданням дозволів щодо проведення процедур закупівлі в одного виконавця. Слід зазначити, що м'ясо яловичини є товаром "загальнодоступного виготовлення".

"Суворовський м'ясокомбінат" надав виправній колонії № 14 Одеської області накладну про передання 1500 т м'яса яловичини на загальну суму 51,75 млн грн. Установа ту накладну підписала, товар оприбуткувала в обліку. Це дало підстави Департаменту оплатити, а Товариству — отримати бюджетні кошти в сумі 51,41 млн грн. [2, с. 41]. Начебто все законно.

Проте, контрольні заходи, проведені у виправній колонії № 14 Одеської області, встановили, що товар туди не надходив, бо його нібито передали на зберігання до ТОВ "Суворовський м'ясокомбінат". Ось — класична фіктивна товарна операція.

Та це ще не все. Подібні договори закупівлі в одного виконавця Департамент уклав з ТОВ "Суворовський м'ясокомбінат" на придбання 500 т м'яса курей на загальну суму 6,23 млн грн. та 483,5 т м'ясних консервів на загальну суму 14,51 млн грн. [2, с. 42].

Як з'ясувалося, оте м'ясо курей та консерви м'ясні ТОВ "Суворовський м'ясокомбінат" передало за накладними Центральної бази забезпечення Державного департаменту України з питань виконання покарань (ЦБЗ). Схема та ж жама: факт отримання підтверджено накладними, оприбуткування здійснено в обліку установи. Департамент провів оплату Товариству бюджетних коштів у сумі 20,74 млн грн. Але контрольні заходи на ЦБЗ не підтвердили отримання цього товару. Знову його нібито передали на відповідальне зберігання до ТОВ "Суворовський м'ясокомбінат".

Інвентаризація, проведена на "Суворовському м'ясокомбінаті", з яким було укладено договори про відповідальне зберігання, залишків м'яса яловичини на суму 34,58 млн грн. та консервів м'ясних на суму 6,43 млн грн. не виявила. Та й виробничих потужностей для збереження таких обсягів продуктів тут не виявилось. Виходить, що Департамент здійснював оплату за неотриманий товар, що призвело до збитків на суму 41,01 млн грн. [2, с. 42].

В установах кримінально-виконавчої системи ревізори виявили неякісну продукцію, отриману від ТОВ "Суворовський м'ясокомбінат", на загальну суму 1,71 млн грн., що становить 5,5% від загальної кількості нібито отриманого товару.

Наразі ТОВ "Суворовський м'ясокомбінат", одер-

жавши від Департаменту 72,49 млн грн. бюджетних коштів, навіть не намагалося придбати за них передбачені за договорами продукти харчування для установ кримінально-виконавчої системи, а затомість спрямувало кошти до сумнівних фірм, які взагалі не займаються реалізацією продуктів харчування.

Здійснюючи розрахунки за завищеними цінами, Департамент зайво витратив у 2010 році 28 млн грн., вважаючи на те, що у лютому 2010 року Департамент купив м'ясо яловичини за ціною 34,5 тис. грн. за тону, тоді як державні організації продавали його за ціною 15,8 тис. грн. за тону [2, с. 42].

Інколи виникає ситуація, коли договір укладається невчасно або взагалі не укладається при здійсненні закупівлі. Так, під час перевірки дотримання порядку процедур закупівель у Департаменті житлово-комунального господарства Кіровоградської міської ради було встановлено, що послуги з підмітання, прибирання, вивезення снігу та посипання доріг у лютому-березні 2009—2010 років виконувалися Кіровоградським комунальним підприємством з утримання шляхів (КПУШ) без укладання договорів про закупівлю.

Договори на ці послуги в обох випадках укладені аж у квітні 2009 і 2010 років. Незрозуміло, як Департамент ЖКГ ще до проведення конкурсів знав, що і у 2009, і у 2010 році переможцем торгів буде саме КПУШ? Загальна сума коштів, витрачена Замовником на закупівлю цих послуг у КПУШ, становила 1,58 млн грн. [6, с. 38].

Часто задля уникнення процедури відкритих торгів проводиться роздрібнення предмету закупівлі, що також нерідко призводить до перевитрат державних коштів. Схожа ситуація була виявлена перевіркою "Сумської обласної клінічної лікарні", де було виявлено порушення на загальну суму понад 435 тис. грн. [3, с. 37].

Шприци, системи для переливання крові, катетери, інкубаційні трубки, скарифікатори та опромінювані бактеріцидні на загальну суму 104,3 тис. грн. у 2009 році і в основному такі ж самі прилади та пристрої (тільки замість опромінювачів — плазмодіфільтри мембранні) на загальну суму 265,1 тис. грн. у I кварталі 2010 року закуплені лікарнею без застосування відповідних процедур закупівель [3, с. 37].

Предмет закупівлі визначається на основі Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016-97 за показником п'ятого знака (класифікаційне угруповання "категорія").

Враховуючи, що всі вищеперелічені товари належать до категорії 33.10.1 "Устаткування медичне, хірургічне та ортопедичне", вони мали входити також і до одного предмета закупівлі до річних планів закупівель та з проведенням відповідних процедур закупівлі на зазначені вище суми його очікуваної вартості.

Але комітетом з конкурсних торгів лікарні більшість цих товарів безпідставно було "розпорошено" по різних категоріях, за якими суми товару дозволяли їх закупувати без застосування відповідних процедур. Наприклад, скарифікатори віднесені до категорії 28.75.2 "Вироби металеві різні інші", катетери та інкубаційні трубки включені до групи 25.21.21.570 "Оболонки штучні із затверділих протейнів чи целюлозних матеріалів, трубки, трубопроводи та фітинги жорсткі з вінілхлориду", що не має стосунку до категорії 33.10.1, а опромінювані бактеріцидні віднесені до категорії 31.50.1 "Лампи електричні". За державним класифікатором ДК 016-97 перелічені товари до зазначених категорій не повинні належати.

Незастосування необхідної процедури закупівлі в цьому випадку та не створення, таким чином, конкурентного середовища призвело до придбання товарів за цінами, що перевищували ціни на такі ж самі товари, які мали і могли запропонувати інші постачальники, на 51,1 тис. грн.

Наприклад, ті ж самі скарифікатори були закуплені

у ФОП Охінчекно О.Л. у кількості 400 тис. штук за цінами у 2009 році по 0,17 грн. за штуку, у 2010 році — по 0,18 грн. за штуку. За повідомленням, отриманим на запит облКРУ від ТОВ "Спецтехоснастка", їхня оптовідпускна ціна на цей товар станом на 01.04.2009 та 10.03.2010 становила лише 0,068 грн. за штуку за умови, що закуплена партія товару мала перевищувати 50 тис. штук (а куплено 400 тис.) [3, с. 37].

Порушення мали місце і при закупівлі лікарнею у 2009 році хлібобулочних виробів із застосуванням процедури запити цінових пропозицій.

За цією процедурою переможцем визнано ТОВ "Хлібзавод "Степанівський" з пропозицією щодо постачання 26,4 тонн хліба житньо-пшеничного та 17,8 тонн хліба пшеничного загальною вартістю 106 тис. грн. Договір постачання з хлібзаводом укладено 05.03.2009, проте його умови до кінця року двічі змінювались. Згідно з останньою додатковою угодою від 01.10.2009 змінено кількість (в бік зменшення) та ціни (в бік збільшення) на товар, що дозволило постачальнику недолати лікарні порівняно з його конкурсною пропозицією та початковою умовою договору більше 6,8 тонн хліба [3, с. 37].

Слід зазначити, що і кількість, і вартість товару, який постачається, є істотними умовами договору, до того ж у запиті щодо цінових пропозицій передбачалося, що ціни не повинні бути змінені до кінця дії договору. Внаслідок порушення істотних умов договору лікарнею зайво витрачено 15,2 тис. грн. бюджетних коштів.

Створення дискримінаційних умов при закупівлі для того, щоб мав можливість перемогти один із учасників, є досить поширеною практикою. Зрештою, контролюючі органи часто не мають жодних підстав для висунення звинувачень у зловживанні. Але, аналізуючи ситуацію на фармацевтичному ринку можна чітко побачити такі тенденції. Зокрема, упродовж 2007 року простежується випадки внесення до конкурсної документації дискримінаційних вимог, які виписувалися конкретному під одного з учасників закупівлі. З цієї причини МОЗ зайве витратило 15,7 млн грн., або майже половину асигнувань, виділених на закупівлю антиретровірусних препаратів для профілактики та лікування СНІДу [5, с. 6].

Наприклад, постійний комітет з конкурсних торгів МОЗ України, здійснюючи процедуру закупівлі препарату "Комбінація Ритонавір/Лопінавір", визначив методику у медико-технічних вимогах конкурсної документації назву препарату, а також форму його випуску й дозування. Під оці умови підпадає лише один виробник — "АбботЛабораторіз ЛТД", Великобританія, торговельна назва препарату "Калетра". У шістьох інших виробників (зокрема, один вітчизняний) цей препарат залишився поза конкурсом. До того ж на придбання лікарського засобу "Диданозин" (Відекс) постійний комітет з конкурсних торгів МОЗ у конкурсній документації визначив медико-технічні вимоги (форма випуску та дозування препарату), за якими тільки одна іноземна компанія, а саме — "Брістол-МайєрсСквібб" (Франція), здійснює його випуск.

У попередній редакції закону підставою для закупівлі в одного учасника була нагальність потреби в закупівлях товарів, робіт чи послуг для невідкладного вирішення соціальних та економічних проблем, чим окремі розпорядники бюджетних коштів часто прагнули скористатись задля уникнення процедури відкритих торгів. Проте нова редакція закону усунула цю можливість зловживання. Ось конкретний факт з діяльності підприємства комунальної власності Шосткинської міської ради "Управління капітального будівництва". Він пов'язаний з закупівлею робіт з реконструкції системи теплозабезпечення м.Шостка для переведення водогрійних і парових котлів на альтернативні види палива за очікуваною вартістю 35 млн 850 тис. грн. [7, с. 40].

Саме нагальна потреба у здійсненні закупівлі робіт у зв'язку з соціальними та економічними обставинами,

яких замовник не міг передбачити, змусила підприємство обрати процедуру закупівлі робіт з реконструкції системи теплопостачання м. Шостка в одного учасника. Ним стало ТОВ "Шосткинське підприємство "Харків-енергоремонт".

Проте, замість очікуваного прискорення робіт із переведення водогрійних і парових котлів на альтернативні види палива, було витрачено майже 5 місяців (від дати вибору процедури закупівлі до дати отримання листа погодження) лише на процедуру закупівлі в одного учасника. Цього часу цілком вистачило б і на проведення процедури відкритих торгів, яка є основною для здійснення закупівель за державні кошти.

Договір на виконання робіт було укладено 4.08.2009, де було визначено договірну ціну, що відповідала вартості предмета закупівлі, тобто 35 млн 850 тис. грн. Натомість при проведенні відкритих торгів вартість робіт могла бути куди меншою, бо цьому сприяла б конкуренція.

Результатом подібного втілення в життя так званої нагальної потреби у здійсненні закупівлі із застосуванням процедури закупівлі в одного учасника стала відсутність будь-якого документального підтвердження проведення таких робіт як у 2009 році, так і станом на 14.05.2010 (на дату завершення ревізії).

Інший бік "медалі" виглядає ще гірше. Оскільки не було задокументовано факту проведення робіт, підрядник весь цей час користувався отриманим в жовтні-листопаді 2009 року авансом у сумі 10 млн 755 тис. грн., наданих на термін до 3 місяців. Водночас замовник — підприємство комунальної власності Шосткинської міської ради "Управління капітального будівництва" — утримувалося за державні кошти, отримані в жовтні 2009 року в сумі 103,5 тис. грн. за технагляд реконструкції системи теплозабезпечення й переведення котлів на альтернативні види палива [7, с. 41].

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дає підстави говорити про те, що зловживання у сфері державних закупівель є системними і доволі однотипними. З точки зору економічної науки, засобів впливу на усунення цих порушень практично немає, бо це все радше підпадає під сферу впливу криміналістики та юриспруденції. Мотиви здійснення таких правопорушень тими чи іншими особами можна шукати в багатьох аспектах, але очевидно що основними є низький рівень доходів і особливості психології та ментальності. Хоча усунення першої причини, цілком очевидно, даної проблеми не вирішить.

Література:

1. Водоласкова К.Ю. Правопорушення у галузі державних закупівель // Право та управління. — 2011. — № 2. — С. 58—74.
2. Мороз Д. Як правоохоронний орган "нагріли" на закупівлі // Фінансовий контроль. — 2010. — № 8(61). — С. 41—42.
3. Поділили на частки і оминули процедури закупівлі // Фінансовий контроль. — 2011. — № 1(62). — С. 37.
4. Прозорість держзакупівель в Україні — утопія: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738469>
5. Стефанюк І. Про необхідність запровадження фінансового розслідування на прикладі закупівлі ліків і медичного обладнання // Фінансовий контроль. — 2010. — № 2(55). — С. 6—9.
6. Топалова А. Закони мінливі, а порушення стабільні // Фінансовий контроль. — 2011. — № 1(62). — С. 38.
7. Шкиря Ю. Закупівля як засіб фінансового шахрайства, або що криється під декларуванням нагальної потреби в закупівлях // Фінансовий контроль. — 2010. — № 8(61). — С. 40—41.

Стаття надійшла до редакції 13.01.2012 р.