

Г. В. Дмитренко,  
кандидат наук з державного управління, заступник Голови  
Головного контрольно-ревізійного управління України

## ПРОБЛЕМИ ТЕНДЕРНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ, В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті узагальнено практичні аспекти фінансового контролю з метою антициклічного регулювання фінансових ресурсів в системі державного управління. Зазначається, що на сьогоднішній день існує загальнодержавна проблема тендерних закупівель. Не удосконалена сама система на законодавчому рівні, яка дозволила б здійснювати, в першу чергу, ефективно використання державних коштів та здійснювати належний контроль.*

*Practical aspects of financial control with the purpose of financial resources anticicle regulation in the public administration system are generalized in the article. National tender procurements problem which stands today is pointed out. A system which allows to implement effective using of state facilities and to implement proper control first of all is not improved at the legislation level.*

*Ключові слова: державне управління, державні закупівлі, тендерні закупівлі, тендерні пропозиції, учасники тендерних закупівель, процедури закупівель товарів, робіт послуг.*

*Key words: public administration, public procurements, tender procurements, tender proposition, tender procurements participants, commodities, works, services procurement procedure.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ, ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Проблема державного контролю як функції державного управління — одна з центральних і прикладних суспільних наук. Нерозв'язаність основних теоретичних і методологічних питань призводить до того, що будь-які судження щодо конкретних суспільних процесів, у тому числі й у галузі державного управління, залишаються небезгрунтованими [1].

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На сьогоднішній день одним з головних, проблемних питань залишається питання тендерних закупівель. Хоча за прийнятою Постановою КМУ від 17 жовтня 2008р. за № 921 "Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт, і послуг за державні кошти", на Міністерство економіки України покладено функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, все ж таки це не вирішило проблеми. Залишається проблема закупівель як на рівні місцевого самоврядування так і на рівні загальнодер-

жавному щодо законності використання державних коштів, механізму здійснення та правильності проведення процедури закупівель [2].

Це не говорить про те, що контроль ніхто не здійснює, якраз головне контрольно-ревізійне управління, інші державні органи, які здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері державних закупівель, під час проведення заходів із здійснення державного нагляду (контролю) перевіряють дотримання правильності використання розпорядниками державних коштів.

На сьогодні (листопад 2009р.) охоплено контролем більше 600 об'єктів за 1923 процедурами закупівель загальною очікуваною вартістю 21,2 млрд грн. Завершено перевірки більше 300 процедурами закупівель на загальну суму близько 4 млрд грн., планується розпочати ще перевірки за 160 процедурами закупівель загальною вартістю до 2,5 млрд грн. [3].

Внаслідок своєчасного втручання державною контрольно-ревізійною службою (далі ДКРС) у процес проведення закупівель уже на початкових стадіях їх здійснення, упродовж травня — початку жовтня поточного року попереджено зайви витрат на загальну суму понад 3 млрд грн.

Крім того, за вказаний період за дорученням Головки КРУ контрольно-ре-

візійними управліннями в регіонах розпочаті контрольні заходи, під час яких замовниками відмінено 279 процедур закупівель загальною очікуваною вартістю понад 2,5 млрд грн. через невідповідність учасників кваліфікаційним та іншим вимогам, передбаченим тендерною документацією, та у зв'язку з тим, що закупівля більше не відповідає державним потребам через виникнення непередбачуваних об'єктивних обставин або значну кількість порушень, виявлених ревізорами.

Зокрема, Державним підприємством "Шахтарськантрацит", Луганський регіон, при проведенні 3-х процедур із закупівлі конвеєрної гумово-тканної стрічки загальною очікуваною вартістю 1,6 млн грн. на стадії розкриття тендерних пропозицій визнано процедуру такою, що не відбулася, через участь у процедурі учасників, які є пов'язаними особами.

У ДП "Криворізький гірничо-збагачувальний комбінат окислених руд", Дніпропетровська область, під час перевірки процедури закупівлі насосів для перекачування води очікуваною вартістю 482,9 тис. грн. ще до стадії оцінки ревізорами встановлено ряд порушень законодавства у сфері державних закупівель, допущених замовником. Зокрема, в частині повноти та правильності відображення інформації, передбаченої при складанні тендерної документації, виявлені невідповідності критеріїв оцінки, зазначених у різних розділах тендерної документації.

Також була встановлена невідповідність тендерних пропозицій всіх учасників торгів вимогам тендерної документації та законодавству, на що і було вказано замовнику в ході проведення перевірки.

Зазначені порушення призвели до відміни замовником торгів на стадії розкриття тендерних пропозицій.

Дані факти підкреслюють ефективність саме оперативного контролю у сфері державних закупівель.

Вагомим підтвердженням ефективності такого виду контролю у сфері державних закупівель є своєчасне виявлення спроб організації замовниками "фіктивних" торгів, що дозволяє вживати заходи, спрямовані на запобігання зловживанням з державними ресурсів.

Зокрема, Вінницькою філією Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення під час проведення процедури торгів із закупівлі робіт з будівництва Могилів-Подільської РТПС очікуваною вартістю 1,8 млн грн. до розкриття тендерних пропозицій учасників торгів були перераховані одному з них кошти в сумі 140,0 тис. грн. за виконання вказаних робіт (рис. 1).

При перевірці процедури закупівлі робіт з реконструкції навчально-виховного комплексу Шаровечківської сільради Хмельницької області очікуваною вартістю 1,8 млн грн., за результатами комісійного обстеження об'єкта реконструкції встановлено, що на момент розкриття тендерних пропозицій учасників роботи з встановлення внутрішніх міжкімнатних та входних до будівлі дверей вартістю 29,1 тис. грн. (рис. 1), які були включені до переліку робіт, що передбачалось закупити, були вже фактично виконані. На даний

час керівнику сільради направлена вимога стосовно врахування даного факту при укладанні договору з переможцем з метою недопущення зайвих витрат державних коштів.

Перевіркою процедури торгів на реконструкцію вулиці Шашкевича в м. Буськ Львівської області очікуваною вартістю 1,7 млн грн., що проведені Буською міською радою, встановлено, що в титулі будови (об'єкта), внутрішньо будівельному титулі будови (об'єкта) на 2009 рік та плані фінансування реконструкції вулиці Шашкевича в м. Буську, які погоджені і затверджені Буським міським головою, ще до проведення самої процедури визначено генерального підрядника — ВАТ "Тернопільське ШБУ-24", якого в подальшому і було обрано переможцем торгів.

Крім того, зіставленням договірної ціни, що заявлена в технічній частині тендерної пропозиції переможця з регіональними граничними цінами, які регулюються замовником з підрядником і можуть застосовуватися у розрахунках договірної ціни дорожніх робіт на території області, отриманими на письмовий запит від Буського райавтодору, встановлено, що договірні ціни є вищими від граничних регіональних, внаслідок чого Буською міською радою при повній оплаті за виконані роботи буде понесено додаткових витрат на суму 13,3 тис. грн. (рис. 1).

Керівнику об'єкта контролю рекомендовано ініціювати припинення дії договору з ВАТ "Тернопільське ШБУ — 24" та провести нові торги.

Також ревизорами постійно здійснюються контрольні обміри ремонтно-будівельних робіт, які пропонуються до виконання, за результатами яких нерідко встановлюються розбіжності з обсягами робіт у проектно-кошторисній документації і дефектних актах, вартості матеріалів у тендерних пропозиціях та невідповідності застосованих коефіцієнтів тощо, а вчасно вжиті заходи дозволяють попереджати зайві витрати фінансових ресурсів.

Зокрема, проведенню перевіркою закупівлі робіт в Управлінні житлово-комунального господарства Дніпропетровської облдержадміністрації, на стадії виконання договору встановлено закупівлю робіт з виготовлення проектно-кошторисної документації по завищеній ціні на загальну суму 885,9 тис. грн. (предмет закупівлі — споруди зворотного водопостачання на очисних спорудах КП Дніпропетровської обласної ради "Аульський водовід") через необгрунтоване застосування підвищених коефіцієнтів та включення витрат на відрядження, які не підтверджені документально (рис. 2).

У ДП "Артемвугілля" (генеральний директор — Гончаров А.Д.) при перевірці виконаних ТОВ "Донвуглепоставка" робіт по вскриттю та підготовці горизонту 1080 в обсягах 30 п/м, проведеною шляхом співставлення вартості матеріалів, визначених в розрахунку договірної ціни з вартістю матеріалів, використаних в акті виконаних робіт, встановлено, що в акті виконаних робіт вартість матеріалів вища, ніж передбачено договірною ціною. Як наслідок, ДП "Артемвугілля" здійснило оплату вартості цих робіт по ціні більшій, ніж передбачено тендерними

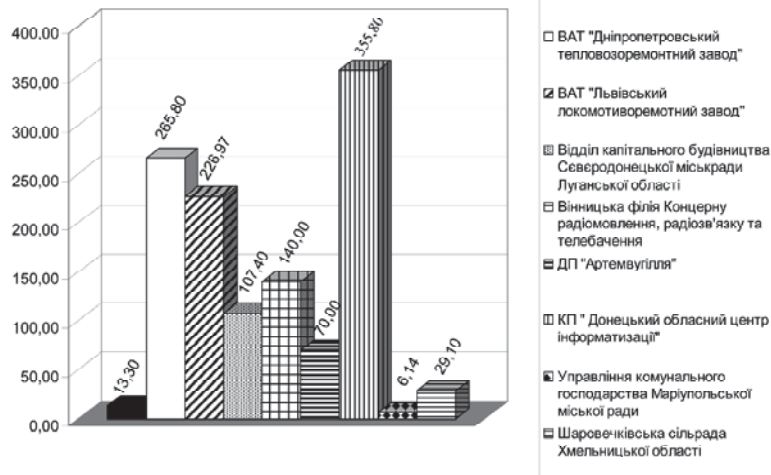


Рис. 1. Приклади виявлених зайвих витрат у сфері державних закупівель шляхом оперативного контролю

документами та договором, у сумі 70,0 тис. грн. (рис. 1).

Зазначене порушення усунуто у повному обсязі шляхом зменшення кредиторської заборгованості ДП "Артемвугілля" за інші роботи, виконані ТОВ "Донвуглепоставка".

Під час перевірки в Управлінні комунального господарства Маріупольської міської ради після проведення контрольних обмірів робіт, які пропонуються до виконання на об'єкті "Капітальний ремонт та благоустрій площі "Морвокзал" у Приморському районі міста Маріуполь", встановлено завищення запланованої вартості робіт на об'єкті через завищення обсягу робіт, запропонованого до виконання згідно з тендерною пропозицією переможця торгів ТОВ "СВС-Сервіс" від фактично визначеного за результатами контрольних обмірів на загальну суму 6,14 тис. грн. (рис. 1).

Управлінню комунального господарства направлено вимоги щодо зменшення при укладанні договору його вартості на зазначену суму за рахунок коригування обсягу робіт з капітального ремонту та благоустрою площі "Морвокзал" у Приморському районі міста Маріуполь.

Крім того, за результатами оперативного контролю, масово виявляються факти подання учасниками на торги пропозицій та укладання договорів на закупівлю товарів із завідомо завищеними цінами.

Так, під час перевірки у ВАТ "Донбасенерго" не дотримано принципу максимальної економії та ефективності, внаслідок акцепту тендерних пропозицій учасників за цінами, які значно перевищують середньоринкові. Так, відповідно до інформації щодо цін на мазут М — 100 ДСТУ 4058-2001 за даними Донецької торгово-промислової палати розрахунково додаткові витрати державних коштів у порівнянні з очікуваною вартістю закупівлі та з цінами на мазут становлять 6,8 млн грн. (рис. 2).

ВАТ "Донбасенерго", розглянувши пропозиції, наведені ревизорами, провело переговори та погодило з контрагентами внесення змін до тендерних договорів, укладених з ТОВ "УГН-Восток", ТОВ "Нефтехімпродукт", ТОВ

"Енергоальянс", ТОВ "Фірма ВВС-Буд", ТОВ "Енерджі Старт" на постачання палива.

Крім того, за інформацією Замовника, у додаткових угодах, які є невід'ємними частинами договорів на постачання палива, ще жорсткіше та докладніше прописано зобов'язання сторін проводити купівлю-продаж палива за цінами, що не перевищують середньоринкових цін, які підтверджуються довідкою Торговельно-промислової палати або Державної інспекції з контролю за цінами, або довідкою органів державної статистики.

При перевірці в ДП "Дарницький вагоноремонтний завод" семи процедур державних закупівель загальною очікуваною вартістю 197,3 млн грн. встановлено, що внаслідок здійснення закупівель з недотриманням п. 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості" розрахунково будуть понесені додаткові втрати фінансових ресурсів на 3,6 млн грн. внаслідок прийняття неефективних управлінських рішень при закупівлі кришки люка у офіційного дилера, а не у виробника. Директору підприємства направлено листа з пропозиціями відкоригувати ціни на кришки люка в частині приведення їх у відповідність до цін виробника (рис. 2).

Перевіркою в Управлінні капітального будівництва Запорізької обласної державної адміністрації встановлено факт придбання за результатами процедури закупівлі електросилового обладнання за цінами, що перевищують ціни виробників та середньоринкові.

Так, по процедурі закупівлі робіт по об'єкту "Харчоблок обласної клінічної лікарні, м. Запоріжжя, Оріхівське шосе, 10 — реконструкція" очікуваною вартістю 12,8 млн грн. здійснено аналіз закупівельних цін на обладнання, що планує постачати ПП "Омега-люкс" (переможець торгів), та встановлено факт завищення цін, передбачених за договором підряду на будівництво порівняно з середньоринковими і цінами безпосередніх виробників, що може призвести до додаткових витрат розрахунково на суму 1,8 млн грн.





**Рис. 2. Приклади виявлених зайвих витрат у сфері державних закупівель шляхом оперативного контролю**

Перевіркою у ВАТ "Дніпропетровський тепловозоремонтний завод" також встановлено факт недотримання норм стосовно закупівель безпосередньо у виробників торгів. При порівнянні цін на дизпаливо та бензин, які зазначені у тендерній пропозиції і договорі з переможцем — ТОВ ВКП "Енергія", з цінами виробника ЗАТ "Укртатнафта" встановлено, що вартість придбання палива безпосередньо у виробника була б на 265,8 тис. грн. менш, ніж у посередника ТОВ ВКП "Енергія" (рис. 1).

У ході перевірки на ВАТ "Альвівський локомотиворемонтний завод" відкритих торгів із закупівлі бандажів локомотивних очікуваною вартістю 24,99 млн грн. встановлено невідповідність пропозицій учасників кваліфікаційним вимогам та укладання договору з учасником, який не є вітчизняним виробником чи його офіційним представником. Також здійснено порівняння вартості бандажів локомотивних, придбаних у ТзОВ "Зоряний шлях", із цінами придбання аналогічної продукції залізницями України у інших постачальників, та встановлено, що внаслідок придбання бандажів локомотивних у ТзОВ "Зоряний шлях" за цінами, вищими за середньоринкові, заводом понесено додаткових витрат в сумі 226,97 тис. грн. (рис. 1).

Об'єкту контролю надано рекомендації щодо припинення дії договору з переможцем торгів — ТзОВ "Зоряний шлях", як такого, що укладений за процедурою торгів, проведеною з порушеннями норм законодавства у сфері державних закупівель для забезпечення дотримання принципів максимальної економії та ефективності. В результаті вжитих під час перевірки заходів тендерний комітет замовника прийняв рішення про проведення повторних торгів.

У Відділі капітального будівництва Северодонецької міськради Луганської області під час здійснення процедури торгів із закупівлі робіт "Об'єкт — реконструкція міського Палацу культури та прилеглої площі й огорожі" очікуваною вартістю 3,0 млн грн. встановлено, що замовником не дотримано норми п. 2 розділу II "Прикінцеві положення" Закону України від 18.12.2008 № 694 "Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на

розвиток вітчизняної промисловості" та укладено договір з ПП "Вертикаль", яке не є безпосереднім виконавцем робіт. У результаті замовник торгів (тендеру) — ВКБ Северодонецької міської ради, уклавши договір підяду з підприємством, яке залучило до виконання робіт субпідрядника (за умовами договору субпідрядник — ТОВ "СПАРЕКС СТРОЙ ПЛЮС" сплачує Генеральному підряднику — ПП "Вертикаль" послуги генерального підяду у розмірі 5% від суми договору. Таким чином, сума, яку сплачує субпідрядник генпідряднику за послуги генпідяду, складає 107,4 тис. грн.), понесе зайві витрати у сумі 107,4 тис. грн. (рис. 1).

Також при перевірці трьох тендерних процедур по придбання нафтопродуктів очікуваною вартістю 8,4 млн грн. в ДП "Чернівецький облавтодор" ВАТ ДАК "Автомобільні дороги України" порівнянням цін, запропонованих учасниками торгів з середньорегіональними цінами, встановлено, що при закупівлі бензину та дизпалива по середньо-регіональних цінах вартість нафтопродуктів складала б відповідно 3527,0 тис. грн та 3094,0 тис. грн., що на 862,0 та 156,0 тис. грн. менше від запропонованих (рис. 1).

Наразі вживаються заходи з метою недопущення зайвих витрат державних коштів.

З метою удосконалення роботи, спрямованої на посилення контролю за сферою державних закупівель, Голова КРУ започатковано збір та узагальнення інформації про недобросовісних учасників тендерних процедур.

Така інформація дозволить найближчим часом створити реєстр суб'єктів господарювання, які надавали на торги недостовірні дані стосовно наявності дозволів і ліцензій, дилерських повноважень, виробничої діяльності, а також купувати товарно-матеріальні цінності для подальшого їх продажу замовникам не у виробників, а у інших посередницьких структур.

Зокрема, під час перевірки дотримання Управлінням житлово-комунального господарства та капітального будівництва Первомайської міської ради норм законодавства при здійсненні процедури закупівлі сміттєвозу з коковим механізованим звантаженням ревізорами досліджено походження даного товару та встановлено, що постачальник ТОВ "Луганський автомобільний альянс" (за представленими на торги документами — офіційний дилер виробника) придбав сказаний автомобіль через цілу низку посередницьких структур.

Так само на КП "Донецький обласний центр інформатизації" при перевірці процедури закупівлі апаратури електрозв'язку (система відеоконференцій) встановлено, що фактично КП "Донецький обласний центр інформатизації" за результатами торгів було придбано товар у СУРП ТОВ "Інтер-Вест" не як у

офіційного представника виробника, а окремими складовими частинами комплектів у різних підприємств-посередників: ТОВ "Інтерлінк", ТОВ "Ровер-Комп", ДФ ЗАТ "Літер", ТОВ "Дилер-Центр", ПП "Монблан", ТОВ "Крона-Лайн".

При цьому у момент передачі товару встановлено невідповідність апаратури електрозв'язку за видами, моделями, розмірами, кольорами та іншими ознаками з передбаченими умовами договору.

Крім того, в результаті аналізу цін на апаратуру електрозв'язку за укладеним договором встановлено, що замовником на час проведення процедури закупівлі не було вивчено ринок цін на зазначену апаратуру.

Так, вибірковим дослідженням специфікації апаратури, що закуповується замовником, встановлено завищення ціни на окремі найменування в порівнянні із цінами, що діяли на ринку на час проведення процедури закупівлі, внаслідок чого КП "Донецький обласний центр інформатизації" проведено непродуктивні (зайві) витрати через придбання товарів за державні кошти за ціною, вищою від справедливої ринкової, на суму 355,8 тис. грн. (рис. 1).

Керівнику об'єкта контролю направлена вимога про усунення встановлених порушень. Також інформація направлена до прокуратури Донецької області. На керівника та головного бухгалтера складені протоколи про адміністративні правопорушення за ч.1 ст. 164-2 КУпАП та на голову тендерного комітету за ст.164-14 КУпАП.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Наведені факти ще раз підтверджують нагальність потреби у забезпеченні належного державного контролю за витратами державних коштів, зокрема, через здійснення органами ДКРС саме оперативного контролю при проведенні замовниками процедур закупівель товарів, робіт і послуг, що сприятиме економії мільярдів державних коштів та забезпечить раціональне їх використання.

Однак, зважаючи на наявність суттєвих порушень у сфері закупівель за державні кошти, Голова КРУ вважає за доцільне зобов'язати керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування посилити контроль та вжити вичерпних заходів з метою здійснення закупівель товарів, робіт і послуг відповідно до вимог чинного законодавства у сфері державних закупівель, та в обов'язковому порядку інформувати Голова КРУ про такі заходи.

### Література:

1. Дмитренко Г.В. Державний фінансовий контроль в Україні (податковий, казначейський, бюджетний): монографія. — К.: ТОВ "Видавництво "Консультант", 2009. — С. 4.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2008 року № 921 "Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти".

3. Підсумки роботи Головного контрольно-ревізійного управління України за січень-жовтень 2009 року.

Стаття надійшла до редакції 18.12.2009 р.