

Г. В. Дмитренко,
к. н. держ. упр., заступник Голови Головного контрольно-ревізійного управління України

ДО ПРОБЛЕМ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕНДЕРНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В КОНТЕКСТІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Стаття присвячена актуальним проблемам удосконалення фінансового контролю в Україні. Зазначається, що одна з головних проблем сьогодення це є державні закупівлі в системі державних видатків; здійснення контролю за фінансовими ресурсами, які використовуються при закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти.

The article is devoted to actual problems of improving financial control in Ukraine. One of main problems today is public procurements in the state charges system is pointed out. Implementation of control over financial resources which are used for commodities, works and services procurements for state facilities.

Ключові слова: державні закупівлі, тендерні закупівлі, тендерні пропозиції, учасники тендерних закупівель, процедура закупівель товарів, робіт послуг за державні кошти.

Key words: public procurements, tender procurements, tender proposition, tender procurements participants, commodities, works and services procurement procedure for state facilities.

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

Держава є найбільшим покупцем на ринку товарів, робіт та послуг. В більшості розвинених країн процеси закупівель для державних потреб відповідають загальноприйнятим міжнародним стандартам, в основу яких покладено відкритість проведення процедур, прозорість використання публічних коштів, справедлива конкуренція, легітимність прийнятих рішень. Все це є невід'ємною складовою будь-якого демократичного суспільного ладу.

На жаль, в нашій країні можна констатувати наявність такого негативного явища, як зміцнення у суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції.

Звісно, замовникам та учасникам дуже зручно вирішувати важливі фінансові питання разом, домовившись заздалегідь про ціни та процент "відкату", ніж турбуватися про економічне та раціональне витрачання державних коштів. Саме тому процвітає недобросовісна конкуренція, зловживання, які врешті-решт призводять до значних втрат державних коштів.

І це не єдиний реальний критичний момент на хвилі гучних ігнорувань норм чинного законодавства у сфері державних закупівель.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНИШЕ ПИТАНЬ

На даний час наукові дискусії зосереджуються навколо таких основних питань: чи є ефективний фінансовий контроль при здійсненні державних закупівель, а особливо в умовах кризи; яку роль відіграє законодавча база в антикризових заходах; якою є роль закордонного досвіду і чи доцільно його використовувати та ін. Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завданням статті є узагальнення практичних та теоретичних підходів до використання фінансових інструментів у про-

веденні тендерних процедур за державні кошти, аналіз виявлених порушень, методи та шляхи удосконалення упередження порушень, переваги фіскальної політики, яка може проводитися з цією метою.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Посилення національної системи закупівель, її реформування, внесення змін у законодавчі та нормативні акти з цього питання, адаптація українського законодавства до вимог часу і міжнародних організацій, до яких наша держава прагне вступити, є одним із важливих завдань для України. Планом дій України — ЄС, зокрема, передбачено "наближення до законодавства ЄС у сфері закупівель з метою забезпечення ефективної імплементації ключових принципів прозорості, недискримінації, конкуренції та доступу до засобів юридичного захисту" [1].

Одним з головних напрямів розв'язання проблеми існуючої недовіри в суспільстві до доброчесності органів виконавчої влади та подолання стереотипів терпимого ставлення до корупції є впорядкування системи здійснення державних закупівель [2].

Через запровадження у травні 2009 року Головки КРУ такого виду контролю, як оперативний контроль у сфері державних закупівель, сталися певні позитивні зрушення, які стають очевидними не тільки для керівництва держави, а пересічним громадянам.

Неможливо не згадати про так звану "золоту жилу" для зловживань — проведення робіт з капітального чи поточного ремонту. Приписки щодо запланованих об'ємів, завищені реально виконаних обсягів тощо — це завжди невинуваті перевитрати державних коштів, спрямованих на реалізацію державних програм.

Проте завдяки оперативному контролю органами державної контрольно-ревізійної служби досягнуто значних результатів у боротьбі з цим явищем, що дозволило попередити втрати мільйонів державних коштів.

Так, перевіркою процедури відкритих торгів із закупівлі робіт з будівництва стадіону очікуваною вартістю 11,2 млн грн., проведеної Державним підприємством "О", встановлено, що до участі в торгах допущені тендерні пропозиції учасників, які мали бути відхилені через невідповідність кваліфі-

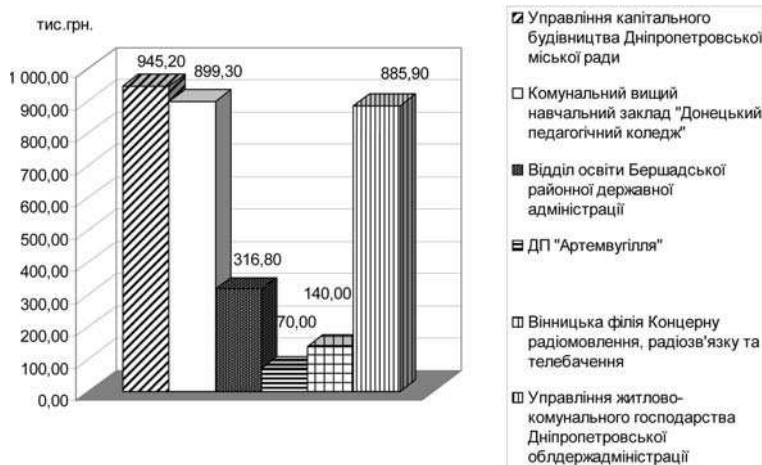


Рис. 1. Приклади виявлених зайвих витрат у сфері державних закупівель шляхом оперативного контролю

каційним та іншим вимогам.

А перевіркою укладеного з переможцем торгів АТЗТ "П" договору встановлено невідповідність між найменуваннями та вартістю робіт, визначеними у тендерній пропозиції учасника та укладеному з ним договорі в частині завищення обсягів та вартості робіт, вартості матеріалів, а також відсутності окремих видів робіт [3].

Як наслідок, вартість робіт з будівництва стадіону за кошторисом до договору визначена у сумі 11,2 млн грн. проти 6,3 млн грн., запропонованих у тендерній пропозиції на виконання цих видів робіт. Перевищення становило майже 5 млн грн.

У ході ревізії тендерним комітетом ДП "О" враховано виявлені ревізорами порушення та прийнято рішення про розірвання договору генерального підяду на проведення робіт з будівництва стадіону на загальну суму 11,2 млн грн. з АТЗТ "П".

У відділі капітального будівництва Антрацитівської міської ради попереджено зайві витрати державних коштів. Так, Антрацитівською міською радою враховано пропозицію ревізорів відмовитися від проведення закупівлі робіт з будівництва газової котельні очікуваною вартістю 2,1 млн грн., а здійснити капітальний ремонт вже існуючої котельні вартістю 298,0 тис. грн. Таким чином, було своєчасно прийнято управлінське рішення та попереджено зайві витрати державних коштів на суму 1,8 тис. гривень (рис. 2).

Перевіркою, проведеною в Управлінні капітального будівництва Дніпропетровської міської ради, встановлено, що торги із закупівлі робіт по реконструкції об'єкта "Зливна каналізація по узвозу Тольятті у м. Дніпропетровську" проведено з недотриманням вимог законодавства у сфері державних закупівель та рішення 42 сесії Дніпропетровської міської ради V скликання від 04.02.2009 № 3/42.

Зокрема, Програмою соціально-економічного і культурного розвитку міста Дніпропетровська на 2009 рік, яка затверджена вищезазначеним рішенням, передбачено виконання і фінансування робіт по об'єкту "Зливна каналізація по узвозу Тольятті у м. Дніпропетровську" на його будівництво, а не реконструкцію.

За ініціативою ревізорів замовником у ході перевірки відкликано повідомлення про результати торгів та акцепт і, як наслідок, відмінено торги, чим попереджено факт нецільового використання на 945,2 тис. грн. бюджетних коштів (рис. 1).

Комунальним вищим навчальним закладом "Донецький педагогічний коледж" внаслідок включення до методики оцінки тендерних пропозицій критерію "умови розрахунків" переможцем торгів було визнано учасника, ціна пропозиції якого вища від найменшої цінової пропозиції на 899,3 тис. грн. (рис. 1). При цьому ревізорами встановлено, що на момент складання тендерної документації було економічно не обґрунтовано (відстрочення платежу для підприємства не була потрібна, бо згідно з довідкою про зміни помісячного плану

асигнувань із загального фонду Управління освіти і науки та Планом асигнувань на 2009 рік за КВНЗ "Донецький педагогічний коледж" фінансування на капітальний ремонт гуртожитку в сумі 10 млн грн. було передбачено у серпні 2009 року).

Аналогічно під час перевірки дотримання порядку проведення процедури закупівлі кам'яного вугілля у відділі освіти Бершадської районної державної адміністрації очікуваною вартістю 1,9 млн грн. за рахунок надання іншим критеріям (крім ціни) вагомий відсоток впливу на результати торгів переможцем торгів обрано учасника, тендерна пропозиція якого перевищує вартість вугілля іншого учасника на 316,8 тис. грн. (рис. 1), що свідчить про нехтування принципами максимальної економії бюджетних коштів та ефективності їх використання.

За цими процедурами закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби (далі ДКРС) виставлені вимоги щодо приведення їх у відповідність до вимог чинного законодавства у сфері державних закупівель.

Не залишається поза контролем і питання встановлення ревізорами фактів придбання за державні кошти товарів, робіт та послуг за цінами, вищими від справедливої ринкової ціни або цін виробників.

Зокрема, під час перевірки процедур закупівель робіт з капітального ремонту хірургічного відділення міської лікарні № 6 очікуваною вартістю 1,7 млн грн. та робіт з капітального ремонту залу для глядачів Палацу культури ім. Куйбишева вартістю 2,9 млн грн., що проводились Виконавчим комітетом Донецької міської ради, встановлено, що в акті приймання виконаних робіт підрядником була завищена їх вартість (необґрунтовано застосовано коефіцієнти, включені розцінки та понаднормові матеріали), що призвело до зайво проведених витрат бюджетних коштів на загальну суму 11,1 тис. грн. (рис. 2).

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 поведжені й 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 в сумі 13,3 тис. грн. (рис. 2).

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

У ДП "Артемвугілля" 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, наведених в акті виконаних робіт, встановлено, що в акті виконаних робіт вартість матеріалів вище, ніж передбачено договірною ціною. Як наслідок, ДП "Артемвугілля" здійснило оплату вартості цих робіт по ціні більшій, ніж передбачено тендерними 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".

Також ревізорами постійно здійснюються контрольні обміри ремонтно-будівельних робіт, які пропонуються до виконання, за результатами яких нерідко встановлюються розбіжності з обя-

гами 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.

Перевірку процедури відкритих торгів із закупівлі робіт з капітального ремонту дорожньої мережі міста та об'єктів дорожнього господарства (32 лоти), проведеної Управлінням доріг Херсонського міськвиконкому, встановлено, що підрядною організацією ТОВ "Е" (яку визнано переможцем торгів за лотом № 25 "роботи по капітальному ремонту вул. Червоного Хреста") фактично вказані роботи з капітального ремонту цієї вулиці були розпочаті до укладання договору.

Крім того, встановлено, що договір на виготовлення проектно-кошторисної документації з капітального ремонту дорожнього покриття укладено вже після проведення підрядною організацією зазначених робіт з капітального ремонту.

Також, за результатами контрольного обміру виконаних робіт з капітального ремонту вул. Червоного Хреста, встановлено завищення підрядником ТОВ "Е" обсягів виконаних робіт на загальну суму 5,4 тис. грн., які під час перевірки відшкодовано підрядником 5,4 тис. грн. шляхом виконання додаткових робіт (рис. 2).

Аналогічно під час перевірки в Новокаховському міськвиконкомі Херсонської області при проведенні контрольного обміру виконаних робіт з поточного ремонту та утримання автодоріг м. Нова Каховка встановлено завищення виконавцем — КП "Новокаховське шляхово-експлуатаційне управління" їх обсягів на загальну суму 1,3 тис. грн. (рис. 2). У ході перевірки КП "Новокаховське шляхово-експлуатаційне управління" відшкодовано цю суму шляхом виконання додаткових робіт.

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).

Перевірку процедури 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 необґрунтоване застосування підвищених коефіцієнтів та включення витрат на відрядження, які не підтверджені документально (рис. 1).

Нерідко також встановлюються факти включення до переліку робіт, які планується закупити, тих робіт, які вже фактично виконані.

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 по встановленню внутрішніх міжкімнатних та вхідних до будівлі дверей вартістю 29,1 тис. грн., 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 (рис. 2).

Перевірку в Службі автомобільних доріг у Сумській області під час аналізу виконання переможцем торгів ЗАТ "С" договору із закупівлі поточного ремонту мостів на автомобільних дорогах місцевого значення вартістю 2,3 млн грн. встановлено, що до актів приймання виконаних підрядних робіт окремі види матеріалів останній включав за ціною вищою, ніж передбачено тендерною пропозицією. Загальна сума зави-



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

щення вартості матеріалів склала понад 15 тис. грн. У ході перевірки проведено коригування вартості виконаних робіт в бік зменшення їх вартості на цю суму.

Під час перевірки в Управлінні комунального господарства Маріупольської міської ради внаслідок 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 "СВ", та фактично визначеного за результатами контрольних обмірів на загальну суму 6,14 тис. грн. (рис. 2).

Управління 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.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК 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 державних коштів та забезпечить раціональне їх використання.

Прозорі та ефективні процедури тендерних закупівель покращать досконалість, належне управління, підзвітність та контрольність, будуть сприяти запобіганню не лише корупції, а й найголівнішому — марному витратанню державних коштів.

Перспективи подальших досліджень, порушених у статті, стосуються насамперед законодавчих змін та фіскальних заходів для виходу української економіки з сучасної кризи.

Література:

1. Бібліотека молодого державного службовця. Державні закупівлі в Європейському Союзі: стан та правозахисні системи / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009.
2. Дмитренко Г.В. Державний фінансовий контроль в Україні (податковий, казначейський, бюджетний): монографія. — К.: ТОВ "Видавництво "Консультант", 2009. — С. 4
3. Підсумки роботи Головного контрольно-ревізійного управління України за січень-жовтень 2009 року. *Стаття надійшла до редакції 18.12.2009 р.*