

Чи гарантує позитивний висновок експертизи проєктно-кошторисної документації відсутність будь-яких питань до закупівлі з боку аудиторів?

Нашим читачам довелося зіткнутися з неприємною ситуацією: пройдена експертиза проєктно-кошторисної документації (далі — ПКД), роботи закуплені, а державні аудитори вказують на завищення вартості обладнання у складі закуплених робіт та запитують комерційні пропозиції потенційних постачальників на вказане обладнання.

Тож постає питання: чи повинен замовник мати такі комерційні пропозиції? І чому позитивний висновок експертизи ПКД не став своєрідним алібі для замовника якраз на такий випадок?

Метод «окуляри аудитора»

Перш ніж розбиратися у повноваженнях власне Держаудитслужби (а вони немаленькі, для повноцінних перевірок вистачає), пропонуємо читачам опанувати метод аналізу під умовною назвою «окуляри аудитора», тобто спробувати поглянути на свої закупівлі оком безстороннього спостерігача, чи, як кажуть, подивитися на себе з боку.

На мить поставивши себе на місце аудитора та зрозумівши його точку зору, замовник зможе уберегти себе від купи неприємностей. Чи зрозумілі і прозорі всі рішення та / або кроки замовника? Чи логічні вимоги до учасників закупівлі? Чи може замовник дати чіткі пояснення по суті кожної складової своєї закупівлі? Якщо на всі питання до закупівлі відповідь буде, на зразок, «зробили, бо хотіли, і законом це не заборонено», то пильної уваги аудиторів, а після них — і правоохоронців не уникнути.

Чи мають право аудитори перевіряти обґрунтованість цін у складі ПКД?

Так, аудитори мають право перевіряти обґрунтованість цін у складі ПКД, незалежно від наявності / відсутності позитивного висновку експертизи, і доводити їх завищення та / або зниження.

Відповідно до частини 1 статті 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (далі — Закон про ДВФК) головними завданнями органу державного фінансового контролю (далі — ДВФК) є, зокрема, здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів необоротних та інших активів, правильністю визначення

потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі і т. д.

При цьому **однією з прямих функцій органу ДВФК є здійснення контролю за цільовим та ефективним використанням коштів державного і місцевих бюджетів** (пункт 1 частини 1 статті 8 Закону про ДВФК), для реалізації якої органу ДВФК надано право перевіряти під час ДВФК будь-які документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, а також щодо проведення закупівель.

Таким чином, аудитори мають і повноваження — перевіряти обґрунтованість цін, і необхідні інструменти — запит будь-яких документів, що стосуються предмета перевірки, у тому числі у форматі зустрічної звірки (пункт 12 статті 10 Закону про ДВФК) та запиту до державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, інших юридичних осіб та їх посадових осіб, фізичних осіб — підприємців (пункт 11 статті 10 Закону про ДВФК).

Зверніть увагу: **аудитори перевіряють саме обґрунтованість цін, і висновок за результатами такого аналізу може бути не лише про завищення, але й про заниження цін.** При цьому висновок про заниження цін — це теж погано для замовника. Бо занижена ціна — це не норма, це явище, яке не може в дійсності існувати.

Аудитори завжди шукатимуть пояснення заниженій ціні й можуть дійти висновку, що або предмет закупівлі взагалі не був поставлений, або був поставлений у меншому обсязі, ніж написано в документах, або був поставлений у гіршій якості, ніж написано в документах, або постачальник компенсував підозрілу знижку в інший спосіб (наприклад, отримав інші замовлення/підряди за завищеними цінами). Погодьтеся, жоден із таких висновків замовника не порадує.

Якщо ви ще не завантажили, то маєте нагоду скачати [шпаргалку замовника щодо відповідальності при закупівлі будівельних робіт](#).

Чому позитивний висновок експертизи не дає імунітету від перевірки обґрунтованості цін у складі ПКД?

Згідно з пунктом 6 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України [від 11.05.2011 № 560](#) (далі — Порядок № 560), метою проведення експертизи проектів будівництва є визначення та перевірка, зокрема, кошторисної частини проекту будівництва. Відповідно до абзацу 4 пункту 10 Порядку № 560 **обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних**

і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, якщо їх кошторисна вартість перевищує 300 тис. грн, а під час дії воєнного стану — 1 млн грн, — щодо кошторисної частини проєкту будівництва. За рішенням замовника будівництва може проводитися також експертиза інших проєктів будівництва або окремих розділів проєктної документації.

Зверніть увагу: аналогічна норма (але без збільшеного цінового порогу на період воєнного часу) міститься у пункті 4.8 Настанови щодо організації та проведення експертизи проєктної документації, ДСТУ 8907: 2019, відповідно до якого обов'язковій експертизі підлягає проєктна документація для об'єктів, що споруджуються із залученням державних коштів, якщо їхня кошторисна вартість перевищує 300 тис. грн — щодо кошторисної частини проєктної документації.

Відповідно до абзацу 4 пункту 15 Порядку № 560 **затвердження (схвалення) проєктів будівництва здійснюється на підставі позитивного експертного звіту.**

Таким чином, позитивний експертний звіт є передумовою затвердження ПКД, а експертна організація, відповідно до абзацу 2 пункту 17 Порядку № 560, несе відповідальність згідно із законодавством за належну якість проведення експертизи. Водночас **ніде в законодавстві не сказано, що позитивний висновок експертизи — гарантія відсутності порушень.**

Окрім того, важливо розуміти механізм проходження експертизи в частині кошторисної документації. По суті, це такий собі фільтр, який гарантує, що певна компетентна особа перевірить розрахунки проєктанта / підрядника, перш ніж на ці розрахунки будуть витрачені державні гроші.

Однак цей фільтр працює вибірково: у рамках експертизи кошторисної частини ПКД ціни перевіряються вибірково способом, причому лише на ресурсну складову (будівельні матеріали). Натомість вартість обладнання, яке, до речі, може бути виключно унікальним-особливим-закордонним і т. п., експертами не перевіряється. Не кажучи вже про те, що нерідко замовники покладають проходження експертизи ПКД на підрядника, який вже самостійно підшуковує експертну організацію та укладає з нею договір, умовами якого визначає конкретний обсяг експертного дослідження.

І хоча пунктом 47 Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджених постановою Кабінету Міністрів України [від 01.08.2005 № 668](#), прямо передбачено право замовника покласти проходження експертизи на підрядника, такий хід не звільняє замовника від обов'язку самостійно пересвідчитися в обґрунтованості кошторису, а отже і в законності майбутніх видатків.

Зверніть увагу: відповідно до пункту 7 частини 5 статті 22 Бюджетного кодексу України саме головний розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, **забезпечуючи ефективно, результативно і цільове використання бюджетних коштів**, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів

бюджетних коштів у бюджетному процесі.

Найпоширеніші випадки завищення цін на обладнання у складі ПКД:

до кошторисної частини проєкту обладнання включене з націнкою підрядника (а мало бути за собівартістю);

обладнання включене до ПКД по ціні придбання, однак сама ціна придбання не є ринковою (завищена/занижена — про ризики визнання цін заниженими див. вище);

зайве врахування ПДВ (наприклад, ПДВ враховано двічі, або за завищеною ставкою, або нараховано ПДВ на товар за наявності податкової пільги);

додатково пораховано витрати на транспортування, страхування, монтаж обладнання, пусконаладжувальні роботи, навчання персоналу та ін., якщо умовами договору про придбання власне обладнання передбачено, що вказані роботи/послуги входять у його ціну;

неправильно застосовано (завищено) коефіцієнти на виконання пусконаладжувальних робіт.

Отже, пересвідчитися в обґрунтованості передбачених проєктом цін на обладнання (які мають включатися до проєкту за собівартістю придбання) як на етапі затвердження проєкту, так і надалі — за фактом монтажу обладнання і, відповідно, вже оплати виконаних робіт — завдання саме замовника, який приймає виконані будівельні роботи.

Читайте також [«Технічний та авторський нагляд — це роботи чи послуги в розумінні Закону України „Про публічні закупівлі“?»](#).

То чи потрібно мати цінові пропозиції на обладнання, що постачається у складі робіт?

Не обов'язково, але рекомендовано. Як зазначено вище, саме замовник будівництва несе відповідальність за всі витрати, які здійснює, а тому саме замовник повинен пересвідчитися в обґрунтованості таких витрат на етапі формування ПКД та вдруге — на етапі прийняття робіт та їх оплати.

Якщо замовник пересвідчився в обґрунтованості цін, то матиме докази цього, зокрема у вигляді відповідних цінових пропозицій (які можуть додаватися до ПКД). А якщо не пересвідчився — то буде нічим захищатися від звинувачень у завищенні цін.

Алгоритм подальших дій аудиторів простий. Завищення вартості обладнання означає

ризик розтрати / привласнення коштів — стаття 191 Кримінального кодексу України, максимальна санкція якої передбачає позбавлення волі на строк від семи до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

У рамках кримінального провадження буде проведено економічну експертизу, де на вирішення експерту буде поставлено питання на зразок: *«Чи підтверджується документально висновок аудиторів про завищення вартості обладнання на суму ХХХХ грн?»*.

У свою чергу експерт для дачі відповіді на поставлене питання вимушений буде проаналізувати ринок, зокрема ті самі комерційні пропозиції, які лягли в основу відповідного рядка ПКД. І тим гірше для майбутніх підозрюваних, якщо з'ясується, що жодних комерційних пропозицій в дійсності не було, або вони є підробленими.

Зверніть увагу: відповідальність настає не за сам факт відсутності у замовника комерційних пропозицій на обладнання, що лягли в основу ціни у ПКД, а за перевитрату публічних коштів внаслідок закупівлі за завищеними цінами (якщо така мала місце).

Придбання за завищеними цінами за рахунок бюджетних коштів — це лише розтрата. А те саме придбання за рахунок коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки може призвести до додаткових звинувачень у завищенні в обліку розміру витрат, а отже і заниженні розміру прибутку та зрештою — заниженні розміру відрахувань частини прибутку до державного бюджету.

Висновки

Аудитори мають право перевіряти обґрунтованість цін у складі ПКД, незалежно від наявності / відсутності позитивного висновку експертизи.

Обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, якщо їх кошторисна вартість перевищує 300 тис. грн, а під час дії воєнного стану — 1 млн грн, — щодо кошторисної частини проекту будівництва.

Пересвідчитися в обґрунтованості передбачених проектом цін на обладнання (які мають включатися до проекту за собівартістю придбання) як на етапі затвердження проекту, так і надалі — за фактом монтажу обладнання і, відповідно, вже оплати виконаних робіт — завдання саме замовника, який приймає виконані будівельні роботи.

Замовник будівництва несе відповідальність за всі витрати, які здійснює, а тому саме



замовник повинен пересвідчитися в обґрунтованості таких витрат на етапі формування ПКД та вдруге — на етапі прийняття робіт та їх оплати, зокрема шляхом отримання відповідних комерційних пропозицій.

Читайте також:

«П'ять питань-відповідей щодо визначення предмета закупівлі»;

«Дефектний акт скасували? Досліджуємо різні форми дефектного акта»;

«Ліцензування в будівництві та його декларативна альтернатива. Зміни під час дії воєнного стану».