



РАХУНКОВА ПАЛАТА

Р І Ш Е Н Н Я

від 15 грудня 2015 року № 11-6

м. Київ

Про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Незважаючи на позитивні зрушення, які відбулися у сфері державних закупівель протягом другої половини 2014 року та в поточному 2015 році, правовідносини у цій сфері не відповідали принципам конкурентності і прозорості. У 2014 і 2015 роках частка неконкурентних процедур закупівель у кількісному виразі становила у 2014 р. – 46 відс., за 9 місяців 2015 р. – 39,8 відс.; у вартісному виразі - відповідно 38,85 і 33,6 відсотка.

Разом з тим динаміка скорочення неконкурентних процедур закупівель за останні чотири роки є позитивною. Зокрема, у кількісному виразі: 2012 р. – 35 відс.; 2013 р. – 44,7 відс.; 2014 р. – 46 відс.; 9 місяців 2015 р. – 39,8 відс.; у вартісному виразі: 2012 р. – 56 відс.; 2013 р. – 40,6 відс.; 2014 р. – 38,85 відс.; 2015 р. – 33,6 відс. (дані за 9 місяців 2015 року без урахування закупівель Міністерства оборони України).

Ці дані свідчать про те, що процес реформування системи державних закупівель триває. Зокрема, постійно удосконалюється нормативно-правове поле, прийнято ряд змін до рамкового Закону України «Про здійснення державних закупівель», прийнято акти Кабінету Міністрів України, спрямовані на усунення корупційних ризиків, посилення принципів прозорості і конкурентності у сфері державних закупівель.

У разі прийняття Парламентом Закону України «Про публічні закупівлі» та Урядом «дорожньої карти» можна припустити, що в Україні законодавство з

питань державних закупівель буде гармонізовано з правилами Європейського Союзу, адаптовано ключові концепції, поняття та приведено систему державних закупівель України у відповідність із міжнародними стандартами. Водночас не розв'язні досі застарілі проблемні питання, на які постійно звертає увагу Рахункова палата. Зокрема, це стосується існування великого переліку винятків із Закону України «Про здійснення державних закупівель», які мають конкурентне ринкове середовище, а також надзвичайно розширеного переліку із 7 підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі - переговорної процедури. Тому зловживання та неефективне використання бюджетних коштів на ринках державних закупівель залишаються системними і поширеними, про що свідчать результати контрольних заходів Рахункової палати.

2. Так, під час проведення Рахунковою палатою 38 контрольних заходів виявлено порушень у сфері державних закупівель на загальну суму 845 948,46 тис. гривень. Як і в попередні роки, розпорядники бюджетних коштів не дотримувалися вимог законодавства щодо державних закупівель на всіх стадіях.

Зокрема, продовжується практика укладення договорів без застосування будь-яких процедур закупівель, передбачених законами 2289 і 1197, здійснення поділу предмета закупівлі на частини з метою уникнення відкритих торгів. Всього таких порушень виявлено на суму 15 712,74 тис. гривень.

Також стійким є порушення замовниками вимог частини другої статті 29 і частини першої статті 30 Закону 2289: вибір переможців, які не відповідають кваліфікаційним критеріям та умовам, встановленим у документації конкурсних торгів. У 2014-2015 роках таких порушень виявлено на 190 305,12 тис. гривень.

Всупереч вимогам статті 39 законів 2289 і 1197, відповідно до яких процедура закупівлі в одного учасника (переговорна процедура) застосовується замовником як виняток, розпорядники бюджетних коштів неправомірно застосовували цю процедуру закупівлі довільно, невмотивовано трактували необхідність застосування підстав для її проведення, особливо таку підставу, як нагальна потреба. Всього Рахунковою палатою виявлено таких порушень на 82 097,8 тис. гривень.

Порушень вимог частини п'ятої статті 40 законів 2289 і 1197 щодо невідповідності умов договору про закупівлю змісту пропозиції конкурсних торгів учасника - переможця процедури, а також зміни істотних умов договору після його підписання виявлено на загальну суму 63 290,90 тис. гривень. Інших порушень законодавства у сфері державних закупівель - на 494 541,9 тис. гривень.

3. Низька також кількість іноземних суб'єктів господарювання - переможців торгів у сфері державних закупівель. Так, представництво іноземних учасників на українському ринку державних закупівель не змінилося протягом останніх років. Зокрема, у 2011 році таких компаній було 0,44 відс.; у 2012 році - 0,3 відс.; у 2013 і 2014 роках - по 0,19 відс.; за 9 місяців 2015 року -

0,24 відсотка. Причини - дискримінаційні умови участі іноземних учасників, які містяться у рамковому законі про державні закупівлі.

4. Не сприяє поліпшенню ситуації у цій сфері діяльність Мінекономрозвитку як уповноваженого органу. Незважаючи на реальні позитивні тенденції щодо розроблення нормативних документів, співпраці з міжнародними та громадськими організаціями, надання офіційних роз'яснень, аналітична складова, зокрема, в підготовці звіту про стан державних закупівель залишаються неефективними. Особливо це стосується необхідності удосконалення звітності Мінекономрозвитку про отримання достовірних даних від розпорядників бюджетних коштів не лише щодо кількості і вартості закупівель за окремими процедурами, а й щодо часових рамок за місяцями здійснених процедур.

Функція із забезпечення діяльності безоплатного веб-порталу уповноваженого органу здійснюється Міністерством також неефективно та не відповідно до чинного законодавства. Зокрема, Мінекономрозвитку та ДП «Зовнішторгвидав України» не забезпечили безоплатного розміщення інформації на веб-порталі уповноваженого органу.

Як встановлено перевіркою, на сьогодні власником офіційного загальнодержавного веб-порталу уповноваженого органу є ДП «Зовнішторгвидав України», а не Мінекономрозвитку. При цьому для обслуговування, розроблення та модернізації веб-порталу підприємством укладалися договори із сторонніми підприємствами, організаціями та фізичними особами - підприємцями. Протягом 2014 року та січня – серпня 2015 року за надання таких послуг ДП «Зовнішторгвидав України» сплачено загалом 7 810 123,03 гривні.

5. Після затвердження нового складу Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель (далі - Колегії АМКУ) з 03.07.2015 застосовуються нові підходи Колегії до розгляду скарг, а саме прийняття рішення виключно в межах зазначеної у скарзі вимоги та інформації скаржника.

Водночас рекомендації Рахункової палати щодо зупинення розгляду в АМКУ «сумнівних скарг» по ТОВ ТД «Світ СР»; ТОВ «Енергооснова», ТОВ «Тепло-Холдинг» і ТОВ «Гірничо-промислова компанія «Енергоперспектива» не виконані. До правоохоронних органів матеріали щодо цих товариств Колегією АМКУ не передавалися, незважаючи на рекомендації Рахункової палати. При цьому протягом звітнього періоду (вже після наданих Рахунковою палатою рекомендацій) Колегія АМКУ приймала скарги до розгляду та по суті рішення.

У цілому, за час існування Колегії АМКУ (з 2010 року) станом на 01.09.2015 із 8341 рішення (загальна кількість прийнятих) оскаржено до суду 357 (4,3 відсотка). Скасовано судом остаточно 28 рішень (0,33 відс. від прийнятих Колегією АМКУ). Перебувають на розгляді в судах різних інстанцій

15 рішень. Загалом діяльність АМКУ з цих питань, насамперед у 2015 році, можна вважати задовільною.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках затвердити.

2. Рекомендувати Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо:

- врахування застережень, зазначених у Звіті, під час розгляду та прийняття Верховною Радою України законопроекту «Про публічні закупівлі», зокрема вирішення питання юридичного оформлення передачі інформаційно-комунікаційної системи, що забезпечує проведення процедур закупівель в електронному вигляді, від громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна» у власність держави до набрання чинності Законом України «Про публічні закупівлі» та оформлення комплексного захисту інформації відповідними органами безпеки України тощо;

- затвердження Стратегії реформування системи державних закупівель/дорожньої карти;

- ініціювання змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо мінімізації винятків, які не підпадають під дію Закону, та перегляду підстав для застосування переговорної процедури закупівлі тощо.

3. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України запропонувати:

- під час розроблення нормативних документів врахувати пропозиції Рахункової палати щодо вдосконалення законодавства у сфері державних закупівель, а саме: щодо мінімізації винятків, на які не поширюється дія Закону України «Про здійснення державних закупівель»; перегляду підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі – переговорної процедури; посилення кваліфікаційних вимог до учасника закупівель відносно фінансової платоспроможності та належної матеріальної, професійної можливостей; виключити процедуру запиту цінових пропозицій із закону про закупівлі; виключити норму щодо відміни торгів у разі подання або допущення до оцінки пропозицій менше двох учасників; визначити кримінальну відповідальність у разі незастосування замовниками тендерного (конкурентного) законодавства; спростити вимоги до документації з конкурсних торгів учасників, які обмежують участь іноземних компаній;

- врахувати можливі ризики під час передачі електронної автоматизованої системи від громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна» у власність держави;

- розробити методику здійснення вибірки, аналізу, спостереження інформації, що включається до звітів про стан закупівель Мінекономрозвитку;

- удосконалити збір інформації від розпорядників бюджетних коштів щодо часових періодів (за місяцями) застосування замовниками неконкурентних процедур закупівель;

- забезпечити належну методологічну допомогу замовникам і надання фахових роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель;
- розробити та затвердити положення про структурні підрозділи, посадові інструкції працівників;
- вирішити питання передачі права власності веб-порталу уповноваженого органу з питань державних закупівель до Мінекономрозвитку;
- вирішити питання доцільності надання платних послуг ДП «Зовнішторгвидав України» та у разі необхідності його унормування;
- забезпечити належний контроль за діяльністю ДП «Зовнішторгвидав України» в частині функціонування веб-порталу державних закупівель.

4. Антимонопольному комітету України запропонувати:

- внести зміни до регламенту Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, ураховуючи зміни законодавства;
- переглянути практику відміни процедур закупівель за формальними підставами;
- оптимізувати роботу департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, забезпечивши його достатнім кількісним складом і відповідною оплатою праці;
- зупинити розгляд скарг, поданих сумнівними учасниками торгів, і передати відповідні матеріали щодо ТОВ ТД «Світ СР»; ТОВ «Енергооснова», ТОВ «Тепло-Холдинг» і ТОВ «Гірничо-промислова компанія «Енергоперспектива» до правоохоронних органів.

5. Державному підприємству «Зовнішторгвидав України» запропонувати:

- усунути виявлені Рахунковою палатою порушення в господарській і фінансовій діяльності підприємства;
- привести свою діяльність у відповідність з вимогами чинного законодавства.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках надіслати Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольному комітету України, ДП«Зовнішторгвидав України».

7. Відомості про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.

8. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках .

9. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В.П.