



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

15.02.2014 № 10-330

На № _____ від _____

Голові Антимонопольного
комітету України

Терентьєву Ю.О.

Щодо результатів аналізу стану
державних закупівель в Україні
у 2015–2016 роках

Шановний Юрію Олександровичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках.

Згідно із статтями 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» надсилаємо рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках для усунення виявлених порушень і недоліків.

Додаток: на 49 арк.

З повагою

Г. в. п. Голови

О.С. Яременко



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

м. Київ

від 31 січня 2017 року № 3-1

м. Київ

Про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 13, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Аналіз стану державних закупівель засвідчив, що у 2015–2016 роках система державних (публічних) закупівель була неефективною, тобто такою, що не забезпечує конкурентності на ринках товарів, робіт і послуг та не сприяє законності, ефективності використання державних коштів.

У 2015 році замовниками всього проведено 103865 процедур закупівель, з них 55 790 – за конкурентними процедурами (53,71 відс.), 48075 – за неконкурентними процедурами (переговорна процедура закупівлі), що становить 46 відс. загальної кількості проведених у 2015 році процедур. При цьому за неконкурентною процедурою укладено договорів на 85 726,93 млн грн (44 відс. від усіх укладених договорів).

У 2016 році за процедурами відкритих торгів укладено договорів на суму 36 603,39 млн грн, а за переговорною процедурою – на 32 799,09 млн грн, (47 відс. від усіх укладених договорів через систему «Prozorro»). При цьому за нагальною потребою укладається половина всіх договорів, які проводяться за переговорною процедурою, – 16 211,66 млн грн (23 відс. від усіх укладених договорів через систему «Prozorro»).

Як і у 2013–2014 роках, у 2015–2016 роках відбувалося скорочення коштів, що використовуються за процедурами закупівель державними, казенними, комунальними підприємствами, а також господарськими

товариствами, державна або комунальна частка акцій яких перевищує 50 відсотків. Так, якщо у 2012 році загальна сума укладених договорів цими замовниками за процедурами закупівель становила 321,39 млрд грн, то у 2013 році – 96,6 млрд грн; у 2014 році – 35,24 млрд грн, у 2015 році – 68,96 млрд грн, у першій половині 2016 року – 46,87 млрд гривень.

Запровадження у 2016 році електронної системи закупівель «Prozorro» не стало вирішальним чинником у запобіганні незаконному та неефективному використанню державних фінансових ресурсів. Система, яка є інструментом прозорого та відкритого доступу до закупівель під час проведення замовниками тендерних процедур, об'єктивно не в змозі запобігти незаконному укладенню договорів без застосування законодавства про закупівлю. Головна причина такого стану справ – корупційні ризики, закладені в чинному законодавстві. Про це свідчить аналіз допущених порушень законодавства та використання недосконалих норм законодавства про закупівлі з метою ухилення від дотримання принципів конкурентності на ринках товарів, робіт і послуг.

2. Аналіз порушень законодавства України у сфері державних закупівель, відхилень від дотримання принципів конкурентності, виявлених Рахунковою палатою під час проведення 24 контрольних заходів у 2015–2016 роках, засвідчив, що замовниками торгів-розпорядниками державних коштів допускаються численні зловживання при проведенні тендерних процедур. Загалом встановлено правопорушень у цій сфері на 326 298,56 тис грн, здебільшого це уникнення замовниками від застосування законодавства про державні (публічні) закупівлі шляхом поділу предмета закупівлі на частини.

Незважаючи на певне удосконалення законодавства у сфері державних (публічних) закупівель, динаміка співвідношення конкурентних і неконкурентних процедур закупівель продовжує погіршуватися. Неконкурентна процедура закупівлі, як і раніше, становить майже 50 відс. від загальної кількості процедур (як у кількісному, так і у вартієному вимірі). Кількість нерезидентів, з якими замовниками укладено договори, залишається низькою. З 2012 року цей показник ніколи не перевищував 0,3 відс. від загальної кількості суб'єктів господарювання-переможців конкурсних торгів, резидентів України. Головні чинники корупційних ризиків збережені в новому Законі України «Про публічні закупівлі», зокрема така підстава для застосування переговорної процедури, як нагальна потреба та розширення випадків виведення державних коштів з-під дії законодавства про державні закупівлі.

3. Під час контрольно-аналітичного заходу встановлено, що інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro» юридично оформлена із запізненням - через 7 місяців після набрання чинності Законом України «Про публічні закупівлі» (26.08.2016).

Можливість проведення процедури конкурентного діалогу відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» в цій електронній системі запроваджено лише з 20.10.2016, тобто через 9 місяців після набрання чинності

Законом. Станом на сьогодні укладення договорів за рамковими угодами в системі технічно неможливо. Інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro» працює без належним чином оформленої комплексної системи захисту інформації і перебуває в дослідній експлуатації в режимі тестування.

Більше того, на сьогодні фактична передача електронної системи у власність держави в особі Мінекономрозвитку не відбулася. Система передана державному підприємству «Прозорро», яке не є повноважним представником держави, оскільки не належить до жодної гілки влади.

4. Мінекономрозвитку, незважаючи на реформаторську спрямованість своєї діяльності, не в повному обсязі забезпечує виконання функцій уповноваженого органу за окремими напрямками сфери державних закупівель, зокрема, щодо авторизації електронних майданчиків; затвердження навчальних програм; підготовки річних звітів; надання роз'яснень у сфері публічних закупівель тощо.

Утворена при Мінекономрозвитку Комісія із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель здійснює свою діяльність без чітко визначеного регламенту. Зокрема, нормативно не врегульовано порядку роботи Комісії; не здійснюється письмова та аудіофіксація обговорення питань; відсутні додатки до протоколів її засідань; голосування членами Комісії здійснюється не безпосередньо, а на відстані тощо.

5. На підставі прийнятої Кабінетом Міністрів України постанови від 24.02.2016 № 166, якою затверджено Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, плата за авторизацію справляється не до Державного бюджету України, хоча ці послуги мають бюджетну природу, а спрямовується на рахунки ДП «Прозорро». Аналізом встановлено, що лише за п'ять місяців 2016 року Державний бюджет України недоотримав 16 303 386,63 гривні.

Як засвідчив проведений аналіз, стрімке зростання прибутку підприємства у 2016 році пов'язане не з його виробничою чи комерційною діяльністю, а лише з перерахуванням від операторів авторизованих електронних майданчиків розміру плати, визначеного вказаним Порядком.

6. Порівняльний аналіз даних Антимонопольного комітету України як органу оскарження за результатами роботи трьох кварталів 2015 і 2016 років свідчить, що кількість рішень, прийнятих Колегією АМКУ у 2016 році, зросла майже вдвічі порівняно з відповідним періодом 2015 року: 1745 рішень, прийнятих Колегією за I–III квартали 2015 року, проти 2963 рішень, прийнятих Колегією за I–III квартали 2016 року.

Загалом органом оскарження у 2016 році опрацьовано 6149 документів вхідної кореспонденції та 6310 документів вихідної кореспонденції (з урахуванням розгляду справ щодо антиконкурентних узгоджених дій на торгах).

За звітний період до суду оскаржено 123 рішення Колегії АМКУ, з яких 7 скасовано судом; 90 рішень перебувають на розгляді в судах різних інстанцій і 26 рішень залишено без змін. За публічними закупівлями оскаржено до суду 10 рішень Колегії АМКУ, які перебувають на розгляді в суді першої інстанції. Такий стан справ свідчить про належний рівень роботи Колегії АМКУ, обґрунтованість і законність прийнятих нею рішень.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015 та 2016 роках затвердити.

2. Рекомендувати Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо:

- ініціювання внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» у частині мінімізації винятків, які не підпадають під дію Закону, і перегляду підстав для застосування переговорної процедури закупівель; визначення кримінальної відповідальності за незастосування дії законодавства про закупівлю тощо;

- зупинення практики прийняття рішень, що визначають порядок, механізми, умови проведення державних закупівель, які не передбачені Законом України «Про публічні закупівлі»;

- забезпечення передачі електронної автоматизованої системи у право власності держави, а також спрямування коштів за авторизацією електронних майданчиків до Державного бюджету України;

- посилення контролю за державними замовниками щодо застосування ними норм законодавства про публічні закупівлі.

3. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України запропонувати:

- під час розроблення нормативних документів враховувати пропозиції Рахункової палати щодо вдосконалення законодавства у сфері державних закупівель: щодо мінімізації винятків, на які не поширюється дія Закону України «Про публічні закупівлі»; перегляду підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі – переговорної процедури; посилення кваліфікаційних вимог до учасника закупівель у частині фінансової платоспроможності та належної матеріальної, професійної можливості; спростити вимоги до документації з конкурсних торгів учасників, які обмежують участь іноземних компаній, тощо;

- дослідити питання незастосування замовниками законодавства про закупівлю, зокрема державними, казенними, комунальними підприємствами, а також господарськими товариствами, державна або комунальна частка акцій яких перевищує 50 відсотків щодо укладених ними договорів;

- розробити та затвердити навчальні програми для учасників і замовників державних закупівель;

- розробити методику здійснення вибірки, аналізу, спостереження інформації, що включається до звітів про стан закупівель Мінекономрозвитку;
- забезпечити технічне вдосконалення електронної системи закупівель та оформлення комплексної системи захисту інформації відповідними органами безпеки України;
- забезпечити належну методологічну допомогу замовникам і надання фахових роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель;
- вирішити питання передачі права власності веб-порталу уповноваженого органу з питань державних закупівель до Мінекономрозвитку;
- забезпечити належний контроль за діяльністю ДП «Прозорро» в частині функціонування веб-порталу державних закупівель.

4. Антимонопольному комітету України запропонувати:

- оптимізувати роботу департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, забезпечивши його достатнім кількісним складом і відповідною оплатою праці;
- ініціювати внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 291 «Про встановлення розміру плати за подання скарги» у частині збільшення розміру плати за надання учасниками закупівлі скарг до органу оскарження.

5. Державному підприємству «Прозорро» запропонувати:

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

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015 та 2016 роках надіслати Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольному комітету України, ДП«Прозорро».

7. Відомості про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015 та 2016 роках у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України.

8. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015 та 2016 роках.

9. Оприлюднити рішення та Звіт про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015 та 2016 роках на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

Т. в. п. Голови Рахункової палати



О.С. Яременко