



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

26.07.2018 № 10-1752

На № _____ від _____

Голові Верховної Ради
України

Парубію А. В.

Щодо результатів аналізу

Шановний Андрію Володимировичу!

На засіданні Рахункової палати було розглянуто та затверджено Звіт про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році і за підсумками його обговорення прийнято рішення.

На виконання вимог частини першої статті 37 Закону України «Про Рахункову палату» інформуємо.

Аналіз стану публічних (державних) закупівель засвідчив, що у 2017 році система закупівель була непродуктивною та не досягла результативності. Такий висновок зроблено з огляду на те, що майже 74 відс. всіх замовників, на яких поширювалася дія Закону України «Про публічні закупівлі», не застосовували процедури публічних закупівель.

Відповідні органи державної влади не мають можливості здійснювати облік використаних державних коштів за процедурами публічних закупівель. Відповідно до норм Закону України «Про публічні закупівлі» Міністерство економічного розвитку і торгівлі України і Державна служба статистики України не наділені повноваженнями збору інформації щодо публічних закупівель. Державні статистичні спостереження на сьогодні не здійснюються. Отже, обсяг використаних коштів та кількість укладених договорів замовниками за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, державних підприємств тощо визначити в кількісних та вартісних показниках офіційно неможливо. Інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro» (далі – ІТС «Prozorro») також не забезпечує здійснення збору відповідної інформації. Відсутні як норма у Законі України «Про публічні закупівлі» щодо визначення джерел коштів, зокрема бюджетних, які використовуються замовниками за процедурами публічних закупівель, так і необхідний модуль в електронній системі.

При цьому інформаційно-аналітичні ресурси bi.prozorro.org і bipro.prozorro.org перебувають у власності Громадської організації «Transparency International Ukraine». Інформацію, яка надається з ІТС «Prozorro», не можна вважати достовірною, оскільки відсутній контроль за її

збором та формуванням державними інституціями. У Рахунковій палаті немає даних щодо здійснення громадською організацією відповідного контролю за достовірністю інформації. У зв'язку з цим застосовувати далі ІТС «Prozorro» для аналізу та оцінки ефективності та економності сфери публічних закупівель неможливо.

Встановлено також, що у ІТС «Prozorro» відсутні модуль «економія коштів» та методологія розрахунку економії використаних бюджетних коштів. Таким чином, один із основних показників фінансово-економічного виміру ефективності (економія коштів) не містить розрахунку порядку його здійснення та оціночних критеріїв результату.

Отже, при створенні ІТС «Prozorro» не було забезпечено повного дотримання державних інтересів для забезпечення ефективності здійснення публічних закупівель.

Рахунковою палатою встановлено, що при введенні ІТС «Prozorro» в експлуатацію порушено вимоги законодавчих актів України, які регулюють її роботу. Зокрема, не створено комплексної системи захисту інформації (КСЗІ). Як наслідок, без атестації КСЗІ ІТС «Prozorro» не може пройти міжнародну сертифікацію стандартів ISO/IEC 27001 або ДСТУ ISO/IEC 27001. Це є недотриманням вимоги статті 12 Закону України «Про публічні закупівлі». Електронні майданчики, які працюють з ІТС «Prozorro», не мають підтвердженої КСЗІ, а Міністерство економічного розвитку і торгівлі України всупереч статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» приймає рішення про попередню їх авторизацію. Отже, рішення про визначення ІТС «Prozorro» веб-порталом уповноваженого органу з питань закупівель прийнято (згідно з наказом від 18.03.2016 № 473) Міністром економічного розвитку і торгівлі України А. Абрамовичусом з порушенням законодавства України.

Відсутні документи, які регламентують порядок змін в ІТС «Prozorro». Незабезпеченість необхідною документацією при розробленні та впровадженні цієї системи призвела до того, що вона і сьогодні працює у дослідній експлуатації. Відповідно до наказів ДП «Зовнішторгвидав України» від 30.12.2016 № 56, а потім ДП «Прозорро» від 30.06.2017 № 53 строк дослідної експлуатації на момент завершення контрольного заходу було продовжено до 01.03.2018.

Важливою проблемою публічних закупівель є автоматичне призупинення ІТС «Prozorro» процедури публічних закупівель на підставі поданої скарги. Термін процедури закупівлі може затягуватися до 120 днів. Колегією Антимонопольного комітету України розглядаються скарги на одну і ту саму процедуру закупівлі протягом чотирьох місяців. Такі обставини свідчать про неефективність існуючої процедури публічної закупівлі та, як наслідок, низьку результативність.

Однією з причин неспроможності ДП «Прозорро» здійснити побудову КСЗІ на ІТС «Prozorro» та провести її атестацію є функціонування програмного забезпечення на платформі Amazon Web Services (AWS), яка розташована поза межами України (в США) і є платформою хмарних сервісів, що надає обчислювальні потужності, доступ до сховищ, баз даних, послуги доставки контенту та інші функціональні можливості. Водночас на момент проведення

контрольного заходу не було укладено договорів між комерційною компанією AWS та ДП «Прозорро» щодо сервісного обслуговування ІТС «Prozorro». Відсутність договорів створює ризик виникнення загрози національній безпеці України.

Рахунковій палаті ДП «Прозорро» не було надано документів, що регламентують процеси резервування та відновлення даних у ІТС «Prozorro», в тому числі після можливих надзвичайних подій, що може призвести до недоступності ІТС «Prozorro» та затримки процесу публічних закупівель на тривалий час. Особливо критичні наслідки це може мати у кінці бюджетного року, що також є ризиком для забезпечення економічної безпеки держави.

Як встановлено аналізом, загальна кількість замовників, які здійснювали закупівлі через ІТС «Prozorro» відповідно до норм Закону України «Про публічні закупівлі», у 2017 році становила 14,62 тисячі. При цьому статистика застосування замовниками допорогових закупівель свідчить про 25,61 тис. замовників. Така різниця пов'язана із використанням спрощеної процедури допорогових закупівель, меншим обсягом документів, які вимагаються для проведення торгів. З цією метою замовники ділять предмет закупівлі, уникаючи застосування тендерних процедур.

У 2017 році укладено 137 854 договори відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі. Водночас кількість договорів без проведення тендерних процедур становить 765 506, тобто в 5,6 раза більше договорів укладається замовниками без проведення процедур, передбачених законодавством.

Якщо порівняти суми укладених договорів у 2017 році, то відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі укладено договорів на загальну суму 370 364,0 млн грн, а без застосування процедур закупівель – 40 785,0 млн грн, що є позитивним показником, оскільки сума укладених договорів за процедурами закупівель є більшою. При цьому за конкурентними процедурами у 2017 році проведено 129056 закупівель, за неконкурентними процедурами – 45 371 закупівлю. Отже, у 2017 році застосування неконкурентних процедур замовниками становило 35 відс. від застосованих конкурентних процедур, тобто 65 відс. ринку публічних закупівель припадало на конкурентне середовище. Очікувана вартість закупівель за конкурентними процедурами становила 526 200,0 млн грн, за неконкурентними – 101 000,0 млн грн, або 19 відс. від очікуваної суми конкурентних процедур.

В Антимонопольному комітеті України, який виконує функції органу оскарження, відсутня необхідна експлуатаційна документація на «кабінет органу оскарження» ІТС «Prozorro». ДП «Прозорро» не надало АМКУ як користувачу «кабінету органу оскарження» жодних документів, передбачених НД ТЗІ 3.7-003-05, щодо захисту інформації у системі. Встановлено відсутність вимог підключення до системи, політики безпеки, інструкцій користувача щодо виконання процедур безпеки. Відсутні документи, які б регламентували час реакції адміністратора – ДП «Прозоро» (далі – адміністратор) на виникнення ускладнень або проблем у роботі «кабінету органу оскарження».

Договори, які підписує адміністратор з електронними майданчиками з надання доступу до бази даних та модуля електронного аукціону для забезпечення проведення користувачами процедур закупівель, не містять чітких

умов відповідальності адміністратора у разі недотримання обов'язків підтримки системи згідно із встановленим регламентом. Це створює умови, за яких ДП «Прозоро» не може виконувати зобов'язання за укладеними договорами.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України загалом, крім функцій, переданих в незаконний спосіб до ДП «Прозорро», забезпечує виконання покладених на нього функцій уповноваженого органу у сфері публічних закупівель. Однак робота з розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання Закону України «Про публічні закупівлі», здійснюється на низькому рівні.

Так, аналіз нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель на момент проведення аудиту засвідчив низку правових прогалин, які мають бути врегульовані, а саме:

1) Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166 (далі – Порядок № 166), у частині проведення попередньої авторизації електронних майданчиків не відповідає пункту 17 частини першої статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі». Всупереч цьому Закону запроваджено механізм, за яким авторизацію (тестування) електронних майданчиків здійснює не уповноважений орган, а адміністратор;

2) Порядком № 166:

запроваджено роботу окремого органу – постійно діючої комісії, що утворюється уповноваженим органом з метою забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, прийняття рішень, які мають рекомендаційний характер щодо їх підключення/відключення до електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель, що не відповідає статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі»;

визначено, що плата справляється адміністратором з оператора авторизованого електронного майданчика на забезпечення функціонування та розвиток веб-порталу уповноваженого органу за подання тендерної пропозиції та/або пропозиції учасника процедури закупівлі учасником, що була розкрита електронною системою закупівель. Така плата зараховується не до Державного бюджету України як плата за виконання функцій Мінекономрозвитку, а адміністратору.

Внаслідок такого незаконного рішення Державний бюджет України щороку не отримує додаткових доходів. Так, Рахунковою палатою встановлено, що за 2017 рік ДП «Прозорро» отримано кошти за плату, встановлену Порядком № 166, у розмірі майже 65,0 млн грн, тобто у 2017 році Державний бюджет України недоотримав 65,0 млн грн доходів.

Для врегулювання питання забезпечення функціонування ІТС «Prozorro» відповідно до законодавства України доцільно передати її від ДП «Прозорро» в управління уповноваженого органу у сфері публічних закупівель (Мінекономрозвитку). Це врегулює питання витрачання бюджетних коштів на утримання ІТС «Prozorro» та створить умови для збільшення надходжень коштів до Державного бюджету України.

Встановлено, що у 2017 році ДП «Прозорро» відповідно до пункту 6 Порядку № 166 за проведення тестування 13 електронних майданчиків оператору авторизованого електронного майданчика сплачено 663,0 тис. гривень. При цьому така плата зараховується не до Державного бюджету України, а адміністратору, визначеному уповноваженим органом суб'єкта господарювання.

Протягом 2016–2017 років авторизовано 27 електронних майданчиків, з яких у 2017 році три відключено. Станом на 31.12.2017 функціонувало 24 акредитовані електронні майданчики.

Аналіз засвідчив, що лише шість електронних майданчиків, які фактично здійснюють діяльність у цій сфері, брали участь у пілотному проекті електронної системи закупівель «Громадська організація «Transparency International Ukraine» та надавали кошти на її розроблення.

Так, у 2017 році ДП «Прозорро» отримало плату для забезпечення функціонування та розвитку системи від 27 суб'єктів господарювання – власників електронних майданчиків – 81 901,46 тис. гривень. При цьому 21 контрагентом – оператором електронного майданчика сплачувалася лише абонентська плата у розмірі 20,0 тис. грн, що свідчить про відсутність їх діяльності.

Найбільшими платниками є шість суб'єктів господарювання: ТОВ «Держзакупівлі.Онлайн»; ТОВ «ЗАКУПКИ.ПРОМ.УА»; ТОВ «НАУКОВО-ВИРОБНИЧЕ ПІДПРИЄМСТВО «ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ»; ТОВ «Е-Тендер»; ПАТ КБ «ПРИВАТБАНК»; ТОВ «Ньютенд», проплата яких становила 77 156,01 тис. грн, або 94,2 відс. від всіх сплачених операторами коштів адміністратору. Загальний розмір коштів, повернутих ДП «Прозорро» п'яти операторам електронних майданчиків, становив 17 588,74 тис. грн (97,65 відс. від усієї поверненої підприємством суми).

З огляду на зазначені факти, встановлені під час контрольного заходу, ринок у сфері надання послуг із забезпечення функціонування електронної системи закупівель (електронних майданчиків) має ознаки монополізованого.

Аудиторами Рахункової палати орієнтовно розраховано можливий прибуток операторів електронних майданчиків: у середньому суб'єкти господарювання – адміністратори електронних майданчиків, які брали участь у електронних закупівлях, мали отримати від учасників електронних торгів у 2017 році понад 473 269,83 тис. гривень.

Крім того, оператори електронних майданчиків отримують кошти за надання додаткових послуг користувачам (учасникам процедур), що стосуються електронних торговельних процедур, але не входять до базового пакета послуг оператора. Вартість таких послуг визначається за домовленістю між оператором та користувачем особисто, що залишається поза межами контролю органів державної влади.

По суті, проект ІТС «Prozorro» має ознаки комерційного та такого, що створює ризики монопольної змови на ринку публічних закупівель.

Встановлено, що на час проведення контрольного заходу основною діяльністю ДП «Прозорро» було обслуговування ІТС «Prozorro». Чистий дохід від такої діяльності у 2017 році становив 66 184,6 тис. грн, а чистий прибуток – 11 193,7 тис. гривень. Як засвідчив проведений аналіз, стрімке зростання доходу та прибутку підприємства пов'язано виключно із перерахуванням плати, визначеної Порядком № 166, від операторів попередньо авторизованих електронних майданчиків. Витрати підприємства у 2017 році також збільшилися, зокрема, середньомісячні витрати на оплату праці одного працівника становили: директора – 177 200 грн, адміністративно-управлінського персоналу – 32 089,3 грн і працівників – 29 779,8 гривень.

На час проведення контрольного заходу на балансі ДП «Прозорро» утримувалося два офіційні веб-портали: з питань публічних закупівель (www.prozorro.gov.ua) і з питань державних закупівель (www.tender.me.gov.ua). При цьому уповноваженим органом тривалий час не приймається рішення щодо подальшої експлуатації веб-порталу ІАС «Державні закупівлі». За обслуговування цього веб-порталу підприємством у 2017 році сплачено 1 582,44 тис. грн, а у 2016 році – 1 405,58 тис. гривень. Загалом протягом двох років на веб-портал, який не використовується у сфері публічних закупівель, витрачено майже 3,0 млн гривень. Таке управління державним майном має ознаки неефективного, оскільки призводить до нераціонального використання коштів державного підприємства.

Станом на 31.12.2017 на балансі ДП «Прозорро» рахуються дві ІТС «Prozorro» за різною вартістю внаслідок проведення дооцінки нематеріального активу, тобто існує невідповідність даних аналітичного та синтетичного обліку. Це не узгоджується з нормами абзацу другої частини третьої статті 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні». ІТС «Prozorro» до 31.12.2017 у бухгалтерському обліку підприємства рахувалась за субрахунком бухгалтерського обліку 127 «Інші нематеріальні активи», а згодом здійснена дооцінка нематеріального активу за субрахунком бухгалтерського обліку 125 «Авторське право та суміжні з ним права», на якому відсутній такий нематеріальний актив. Це свідчить про відображення оцінки в бухгалтерському обліку ІТС «Prozorro» за двома рахунками. В бухгалтерському обліку підприємства фактично оцінена сама комп'ютерна програма, а не авторські майнові права на неї, що є викривленням даних бухгалтерського обліку.

Разом із відображенням дооцінки нематеріального активу в бухгалтерському обліку підприємства відображено зменшення податкових зобов'язань з податку на прибуток ДП «Прозорро» на суму 3 490,48 тис. гривень. Враховуючи те, що оцінка ІТС «Prozorro» здійснювалася в липні 2017 року, а станом на 31.12.2016 підтверджуючі первинні документи щодо дооцінки нематеріальних активів та нарахування зменшення податкових зобов'язань були відсутні, є ризик ухилення від сплати податку на прибуток до Державного бюджету України.

Аналіз діяльності органу оскарження у сфері публічних закупівель засвідчив, що Антимонопольний комітет України достатньо забезпечує покладені на нього Законом України «Про публічні закупівлі» функції. У

2017 році до Антимонопольного комітету України надійшло 5706 скарг, що на 86 відс. більше, ніж у 2016 році. Постійно діючою адміністративною колегією з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель прийнято 9283 рішення, з яких тільки 152 (1,6 відс.) оскаржено до суду.

Рахунковою палатою встановлено існування різних підходів Антимонопольного комітету України до розгляду скарг та відсутність єдиної позиції у вирішенні питань, що виникають під час їх розгляду. Крім того, проблемою є тривалий розгляд скарг за дрібними (несуттєвими) оскарженнями.

Недостатня організаційна складова роботи департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель призводить до тривалого розгляду скарг, перенавантаження роботи персоналу АМКУ та затримок розгляду скарг Колегією.

Загалом Рахунковою палатою як органом державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо здійснення закупівель за рахунок коштів державного бюджету під час проведення планових контрольних заходів у 2017 році виявлено порушень законодавства у сфері публічних (державних) закупівель на загальну суму 45 414,4 тис. гривень. Ці порушення вчинялися майже на всіх стадіях закупівель. Типовими порушеннями були:

- укладання договорів без проведення процедур закупівель, поділ предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування вимог Закону України «Про публічні закупівлі» (на загальну суму 3 039,6 тис. грн);

- обрання переможців торгів, які не відповідали кваліфікаційним критеріям та умовам, встановленим у тендерній документації; незастосування у необхідних випадках права відхилення тендерних пропозицій та, відповідно, відміни торгів (на загальну суму 16 984,2 тис. грн);

- укладання договорів, які не відповідали вимогам тендерної документації, а також після закінчення законодавчо встановлених строків їх укладання (на загальну суму 23 841,5 тис. грн);

- невнесення змін до річного плану закупівель, що здійснювалися без проведення процедур закупівель, та нерозміщення на веб-порталі уповноваженого органу з питань закупівель, а також неоприлюднення звітів про укладення договорів у системі електронних закупівель (на загальну суму 1 549,1 тис. гривень).

Надсилаємо в порядку інформування та для розгляду на засіданнях Комітетів Верховної Ради України з питань економічної політики та з питань інформатизації та зв'язку.

З повагою

Голова



В. В. Пацкан