



МІНІСТЕРСТВО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ І ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ
(Мінекономрозвитку)

вул. М. Грушевського 12/2 м. Київ 01008 тел. 253-93-94, факс 253-63-71
Web: <http://www.me.gov.ua> , e-mail: mesopomy@me.gov.ua , код згідно з ЄДРПОУ 37508596

№ _____

На № _____ від _____

Рахункова палата України

Щодо рішення Рахункової палати України

Мінекономрозвитку ознайомилось з Рішенням Рахункової палати України від 31 травня 2018 року № 13-1 “Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році”, опублікованим 24 липня 2018 року, та надає свої заперечення та коментарі до нього.

Додатки на 49 арк.

Перший заступник Міністра

М. Є. Нефьодов

Мисник М.С. 596-67-27

М2 Мінекономрозвитку
Вих. № 3301-04/32617-03 від 30.07.2018

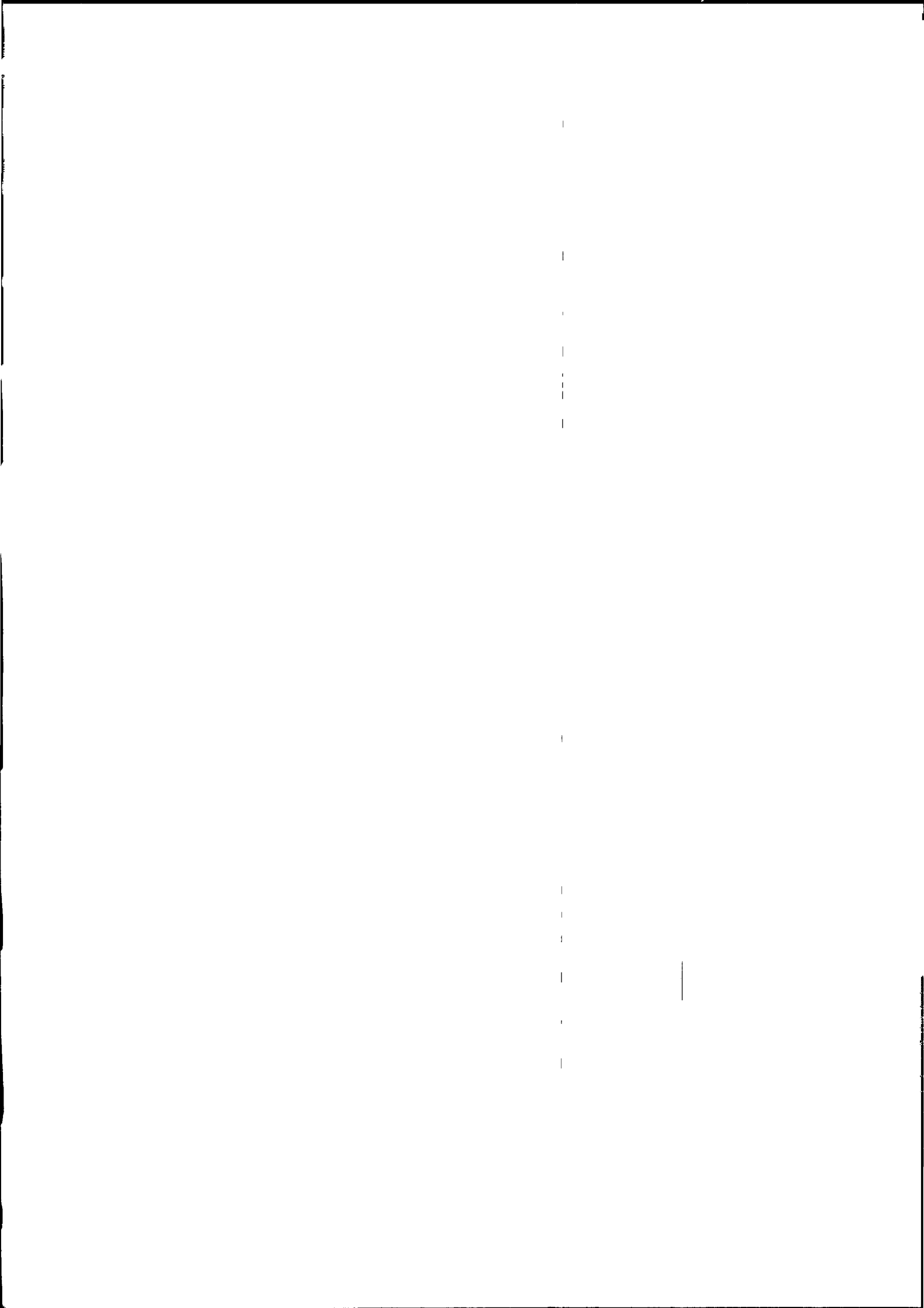


1161/05
06 08.2018р

№1161/05 від 06.08.2018

Заперечення та коментарі Мінекономрозвитку до Рішення Рахункової палати України від 31 травня 2018 року № 13-1 “Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році”

Стислий зміст пункту рішення Рахункової палати	Цитата пункту рішення Рахункової палати	Заперечення та коментарі Мінекономрозвитку
<p>п.1 Щодо не забезпечення державного інтересу при створенні ІТС “Prozorro”</p>	<p>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 відсотків всіх замовників, на яких поширювалася дія Закону України «Про публічні закупівлі», не застосовували процедури публічних закупівель.</p> <p>Відповідні органи державної влади не мають можливості здійснювати облік використаних державних коштів за процедурами публічних закупівель. 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</p>	<p>Інформація наведена у Рішенні подана у спотвореному вигляді, оскільки в 74% включені наступні суб'єкти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • замовники, які використовують допорогові закупівлі, внаслідок того їх бюджети не перебільшують 200 тис. грн. для придбання товарів та послуг і 1,5 млн. грн. для придбання робіт; • суб'єкти господарювання, які не є замовниками в розумінні Закону України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон), але зобов'язані звітувати про укладені договори відповідно до Господарського Кодексу України; • інші суб'єкти публічного права, які на добровільній основі використовують електронну систему для забезпечення прозорості процесу закупівлі. <p>Саме запровадження електронної системи “Prozorro” надало можливість абсолютно всім без виключення (органам влади, організаціям, підприємствам, установам, а також кожному</p>



	<p>достовірною, оскільки відсутній контроль за її збором та формуванням державними інституціями.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>громадянину) безкоштовно і вільно отримувати <u>всю</u> інформацію про будь-які тендери, що проводяться в електронній системі закупівель. Збір інформації відбувається на рівні центральної бази даних. Ця інформація доступна для первинного аналізу засобами публічного порталу prozorro.gov.ua, а також через публічний інтерфейс API. Будь-хто може приєднатися до цього інтерфейсу та отримати всі публічні дані для подальшого їх аналізу та обробки різноманітними інструментами: пакету MS Excel, системами управління базами даних, інструменти бізнес аналізу (наприклад BI Tableau, Bi Qlick, MS Analysis Services, MS Power BI). Наразі різними громадськими організаціями вже реалізовано численні інструменти такого аналізу, наприклад: http://bi.prozorro.org http://acm-ua.org/ https://clarity-project.info/tenders</p> <p>Досвід роботи з даними статистичної звітності свідчить про неспроможність органів статистики швидко та достовірно зібрати інформацію про стан сфери закупівель. Про це неодноразово зазначалося у звітах Рахункової палати до 2015 року включно, де піднімалося питання невідповідності між даними веб-порталу Уповноваженого органу та даними, що збиралися органами статистики. Повернення до попереднього способу збору</p>
--	---	--

	<p>ефективності (економія коштів) не містить розрахунку порядку його здійснення та оціночних критеріїв результату</p>	<p>статистичних даних є недоцільним та потребуватиме значних фінансових та людських ресурсів.</p> <p>Законом України “Про публічні закупівлі” не передбачено вимоги щодо розроблення модуля “економія коштів” та розроблення методології розрахунку економії бюджетних коштів. Таким чином, відсутність модулю «економія коштів» не може свідчити про не забезпечення державного інтересу. Разом з цим аналітично-інформаційним ресурсом bi.prozorro.org передбачено розрахунок економії завдяки використанню електронної системи закупівель, як різниця між очікуваною вартістю та переможною пропозицією. Для такого розрахунку не потрібен «модуль» - це просто формула.</p>
<p>п. 2 та п. 4. Щодо порушень при введенні в експлуатацію</p>	<p>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).</p>	<p>На сьогоднішній день КСЗІ знаходиться у процесі створення. Електронна система закупівель “Prozorro” була запроваджена у 2015 році, як пілотний проект. На момент її створення в Україні не існувало технологій та потужностей, здатних обробляти, накопичувати та зберігати величезну кількість відкритих даних. Саме тому була обрана Amazon Web Services (далі - AWS) як найбільша публічна хмара у світі. У тому ж в 2015 році ДП “Прозорро” звернулось до Держспецзв’язку з метою створення КСЗІ, але отримало відмову, оскільки згідно з чинними вимогами</p>

	<p>Водночас на момент проведення контрольного заходу не було укладено договорів між комерційною компанією AWS та ДП «Прозорро» щодо сервісного обслуговування ІТС «Prozorro».</p>	<p>законодавства усі дані електронної системи закупівель мають знаходитись на території України. 1 березня 2018 року з метою дотримання вимог Держспецзв'язку було завершено міграцію всіх ІТ-ландшафтів ІТС «Prozorro» з AWS до захищеної хмари дата-центру De Novo в Україні. Дата-центр De Novo має атестат відповідності КСЗІ. 10 квітня 2018 року, після міграції даних в Україну, ДП «ПРОЗОРРО» уклало договір з ТОВ «АЙ ТІ ІНЖИНІРИНГ» з надання консалтингових послуг щодо КСЗІ. Очікується, що впродовж 2018 року робота ІТС «Prozorro» буде приведена у відповідність всім нормам законодавства України. Станом на 18 липня 2018 року затверджено Технічне завдання на створення комплексної системи захисту інформації ІТС «Prozorro».</p> <p>На час перебування системи у хмарних сервісах AWS, між ДП «ПРОЗОРРО» та ТОВ «Група Квінта» діяв договір про надання послуг згідно з яким ТОВ «Група Квінта» брало на себе обов'язок зі збереження та забезпечення цілісності інформації на серверах платформи AWS. Під час проведення контрольного заходу дані договори не запитувалися.</p>
<p>п.3 Щодо затягування процедур закупівель до 120 днів</p>	<p>Важливою проблемою публічних закупівель є автоматичне призупинення ІТС «Prozorro» процедури публічних закупівель на підставі поданої скарги. Термін процедури закупівлі може</p>	<p>Кожна закупівля відповідно до своєї специфіки, проводиться за різними процедурами і відповідно має різний термін її проведення. Разом з тим, механізм оскарження</p>

	<p>затягуватися до 120 днів. Такі обставини свідчать про неефективність існуючої процедури публічної закупівлі та, як наслідок, низьку результативність</p>	<p>направлений на можливість захисту законних прав та інтересів бізнесу, зокрема недопущення встановлення дискримінаційних вимог та неправомірного відхилення тендерних пропозицій. При цьому процедура оскарження і строки розгляду скарги строго регламентовані Законом.</p> <p>Так, Законом передбачено, що ІТС «Prozorro» автоматично призупиняє процедуру закупівель на період прийняття рішення органом оскарження, який не перевищує 15 робочих днів. Такий підхід дозволяє оперативно приймати рішення щодо дій або бездіяльності замовників в межах конкретної процедури закупівлі, не позбавляючи замовників можливості виконати рішення органу оскарження.</p> <p>Тому висновок Рахункової палати, що затягнення строків проведення процедур до 120 днів свідчить про неефективність існуючої процедури публічної закупівлі та, як наслідок, низьку результативність, є необґрунтованим та непрофесійним.</p>
<p>п.5 Щодо уникнення застосування процедур закупівель замовниками</p>	<p>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</p>	<p>Саме запровадження електронної системи «Prozorro» дало змогу замовникам у конкурентний спосіб визначати надавачів послуг, виконавців робіт та постачальників товарів при здійсненні допорогових закупівель. Відтак у 2017 році велика кількість замовників проводили конкурентні допорогові закупівлі навіть від 3000 гривень. А тому</p>

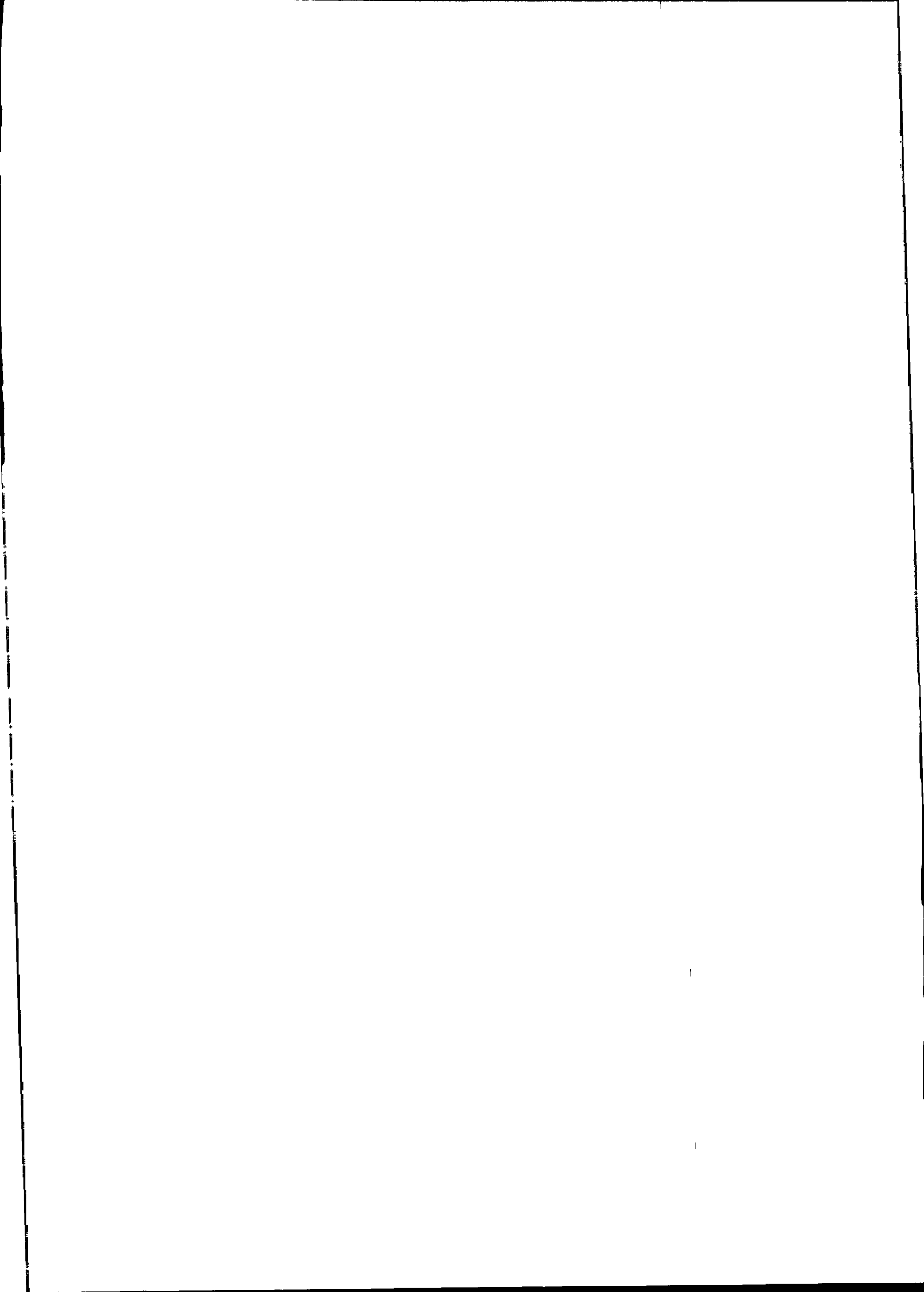
	<p>допорогових закупівель, меншим обсягом документів, які вимагаються для проведення торгів. З цією метою замовники ділять предмет закупівлі, уникаючи застосування тендерних процедур.</p>	<p>твердження Рахункової палати, що замовники, використовуючи електронну систему закупівель для конкурентного відбору при допорогових закупівлях навмисне ділять предмети закупівель з метою уникнення застосування тендерних процедур, є некоректним. Слід зазначити, що до запровадження системи "Prozorro" про подібні закупівлі не було жодної інформації. Разом з тим варто зазначити, що пропозиції щодо врегулювання допорогових закупівель на рівні Закону, які розроблені Мінекономрозвитку включено до законопроекту, який подано Президентом України як невідкладний до Верховної Ради (реєстр. № 8265).</p>
<p>п.6 Щодо відсутності експлуатаційної документації кабінету органу оскарження</p>	<p>В Антимонопольному комітеті України, який виконує функції органу оскарження, відсутня необхідна експлуатаційна документація на «кабінет органу оскарження» ІТС «Prozorro».</p>	<p>Кабінет органу оскарження є невід'ємною частиною ІТС «Prozorro». Безпосередня експлуатація та підтримка кабінету здійснюється Адміністратором системи – ДП «Прозорро», а відтак окрема експлуатаційна документація для Антимонопольного комітету не має бути розроблена.</p>
<p>п.7 Щодо визначення відповідальності адміністратора у підписаних договорах з операторами електронних майданчиків</p>	<p>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.</p>	<p>Договорами передбачена відповідальність адміністратора електронної системи закупівель в межах та у спосіб, що визначений законодавством. У новій редакції договору, що затверджений Мінекономрозвитку, передбачені додатково зобов'язання адміністратора електронної системи закупівель (приклад у Додатку 2).</p>

<p>п.8 щодо здійснення на низькому рівні роботи з розроблення та затвердження нормативно правових актів</p>	<p>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. 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»;</p>	<p>Статтею 8 Закону України “Про публічні закупівлі” передбачено, що основною функцією Мінекономрозвитку зокрема є авторизація електронних майданчиків. Реалізація цієї функції передбачає прийняття рішення саме Уповноваженим органом. Виходячи із зазначеного, постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166 було затверджено Порядок функціонування електронної системи та проведення авторизації електронних майданчиків. Встановлений постановою порядок не суперечить нормам закону, а навпаки забезпечує виконання його вимог та описує порядок дій від подання заявки на авторизацію електронних майданчиків до прийняття рішення Уповноваженим органом, у тому числі отримання висновку результатів тестування електронного майданчику. Звертаємо увагу, що тестування не є авторизацією, а є лише одним з етапів, що передують прийняттю рішення про авторизацію. Оскільки проведення автоматичного тестування потребує наявності спеціальної інфраструктури та фахівців з певною кваліфікацією, відповідальним за здійснення тестування логічним було визначити адміністратора системи. Водночас, з метою забезпечення громадського контролю за процесом функціонування електронної</p>

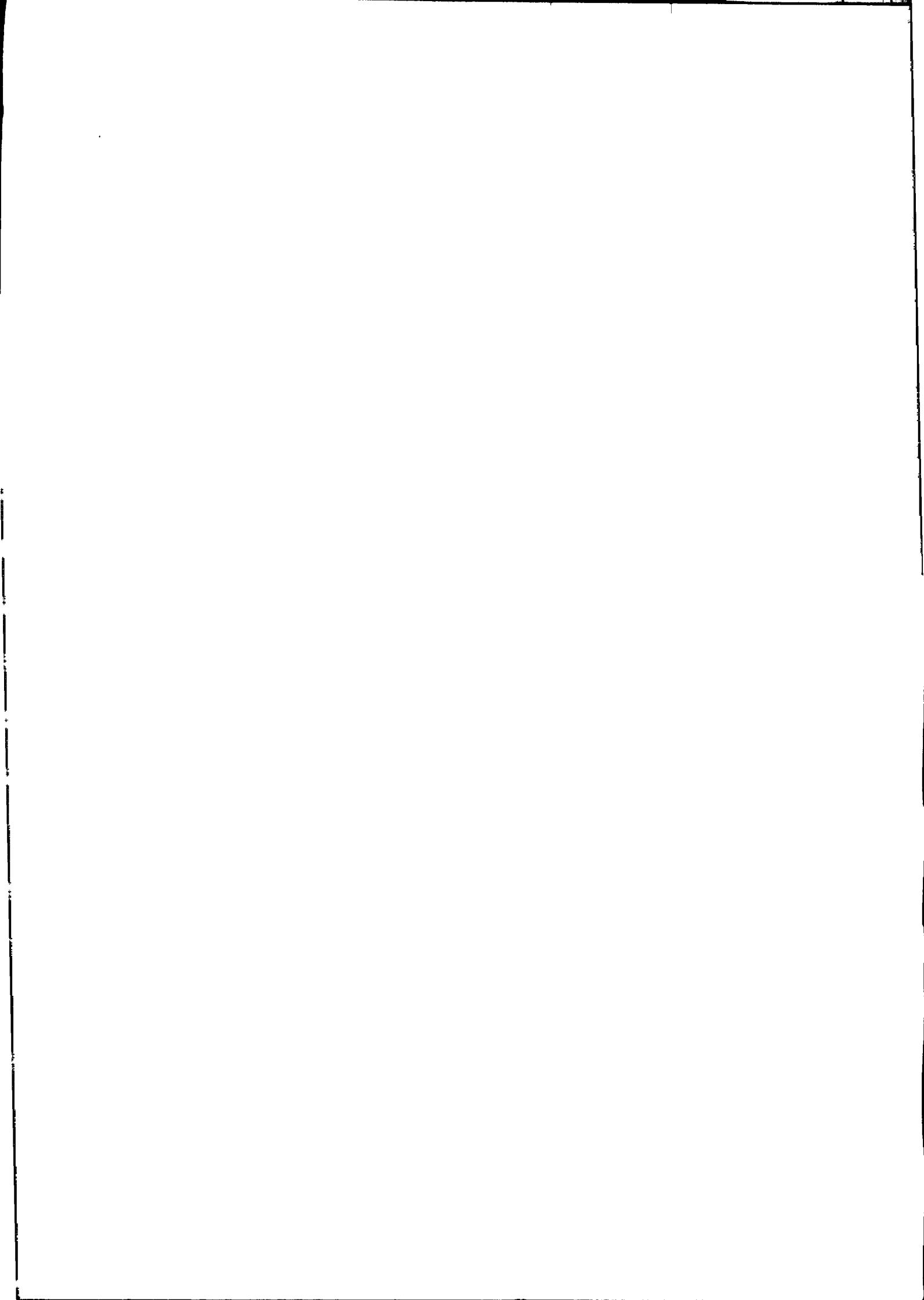
	<p>Плата справляється адміністратором з оператора авторизованого електронного майданчика на забезпечення функціонування та розвитку веб-порталу уповноваженого органу за подання тендерної пропозиції та/або пропозиції учасника процедури закупівлі учасником, що була розкрита електронною системою закупівель. Така плата зараховується не до Державного бюджету України як плата за виконання функцій Мінекономрозвитку, а адміністратору.</p> <p>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</p>	<p>системи закупівель, Порядком передбачено утворення постійно діючої комісії до складу якої входять представники МЕРТ, ДП «Прозорро» та громадських організацій та яка надає рекомендації Уповноваженому органу щодо підключення/відключення електронних майданчиків до електронної системи закупівель, а також усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель.</p> <p>Рішення щодо авторизації електронних майданчиків оформлюються наказами Мінекономрозвитку (приклад у додатку 3).</p> <p>ДП «Прозорро» визначено відповідальним за забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу Уповноваженого органу. Фінансова модель була створена таким чином, щоб кошти, отримані від майданчиків покривали витрати на підтримку, функціонування та розвиток електронної системи закупівель та не вимагали залучення для цього бюджетних коштів.</p> <p>У 2017 році витрати ДП «Прозорро» на забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу склали 54,1 млн.грн. Чистий дохід від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) у 2017 році склав 66,2 млн. грн. Найбільшу вагу склав дохід, отриманий від майданчиків у вигляді плати за подання через майданчики пропозицій учасників процедур закупівлі, що були розкриті електронною</p>
--	--	--



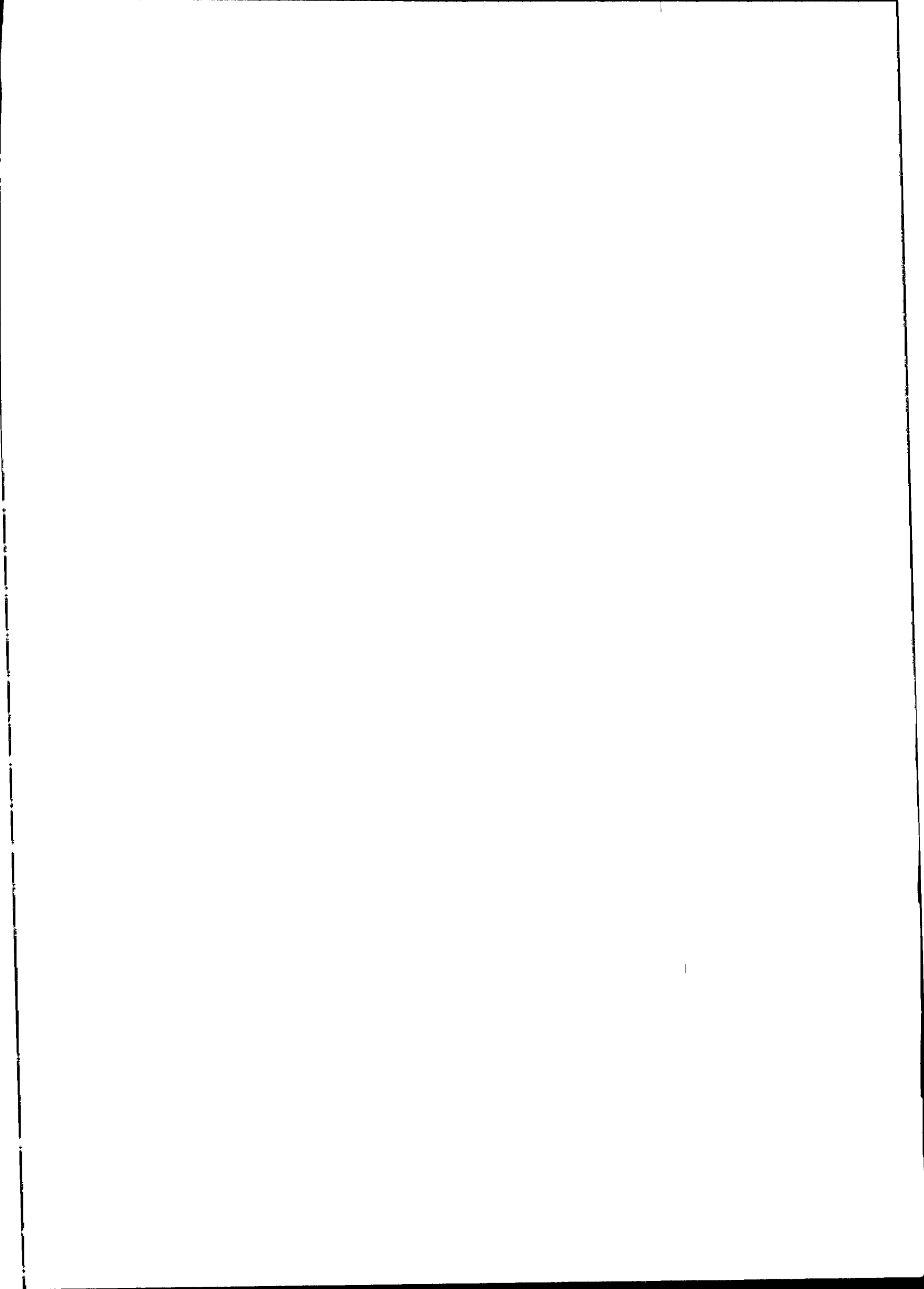
		<p>системою закупівель у розмірі 64,5 млн. грн. У 2017 році ДП «Прозорро» отримано 11,2 млн. грн. чистого прибутку. Загалом у 2017 році, до державного бюджету було сплачено 41,3 млн. грн податків та зборів, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> - єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування – 3 696,4 тис. грн.; - податок на додану вартість – 9 941,3 тис. грн.; - відрахування частини чистого прибутку державними унітарними підприємствами – 18 791,4 тис. грн.; - податок на прибуток підприємств – 4 174,3 тис. грн.; - податок на доходи фізичних осіб – 3 974,3 тис. грн.; - військовий збір – 330,2 тис. грн.; - земельний податок – 409,2 тис. грн. <p>Таким чином, застосована фінансова модель дозволяє за рахунок коштів, що надходять до ДП «Прозорро», як адміністратора системи, не тільки утримувати та розвивати електронну систему закупівель без залучення коштів з державного бюджету, а також наповнювати державний бюджет шляхом сплати всіх податків і зборів передбачених діючим законодавством.</p>
<p>п.9 Щодо ознак монополізації ринку надання послуг із забезпечення функціонування електронної системи закупівель та визначення</p>	<p>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</p>	<p>Законом, а також іншими нормативно-правовими актами не передбачено зарахування плати за проведення тестування до Державного бюджету України.</p>



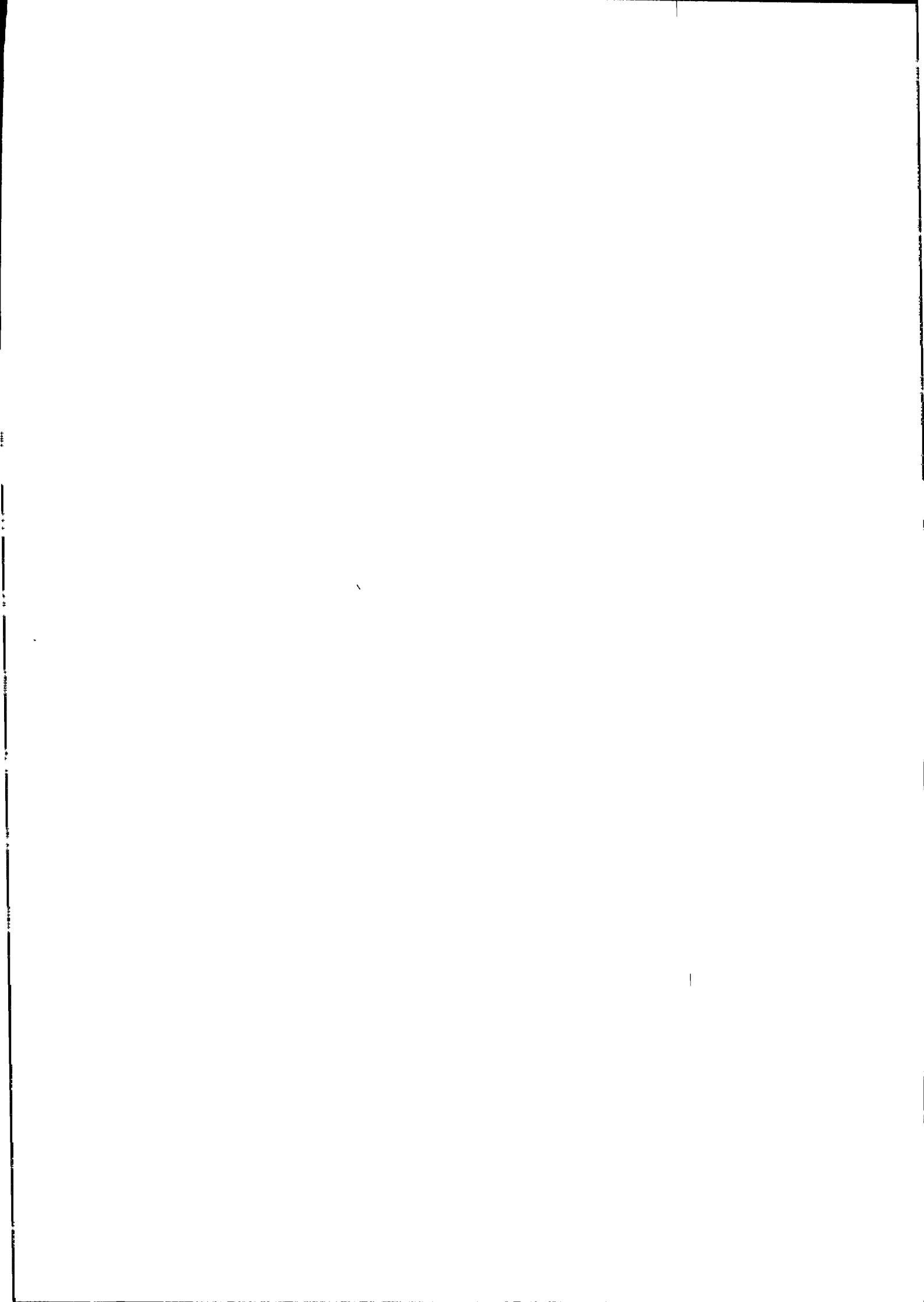
<p>впровадження електронної системи "Прозорро" комерційним проектом</p>	<p>зараховується не до Державного бюджету України, а адміністратору, визначеному уповноваженим органом суб'єкта господарювання.</p> <p>Протягом 2016–2017 років авторизовано 27 електронних майданчиків, з яких у 2017 році три відключено. 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.....</p> <p>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.</p> <p>По суті, проект ІТС «Prozorro» має ознаки комерційного та такого, що створює ризики монопольної змови на ринку публічних закупівель.</p>	<p>Наявність 24 майданчиків не може свідчити про монополізацію ринку. Те, що якась група з них має більшу ринкову долю (топ-6 займають біля 90%) – цілком логічно і природньо для багатьох ринків. Діючим законодавством забезпечено рівні можливості для операторів електронних майданчиків щодо проходження авторизації і підключення до електронної системи закупівель "Prozorro".</p> <p>Саме унікальна гібридна модель побудови електронної системи закупівель ProZorro як співпраці держави і бізнесу принесла їй 5 міжнародних нагород в сфері закупівель! В цій моделі держава делегує залучення і обслуговування клієнтів приватному бізнесу, що також дозволяє боротись із ризиками змови чи витоку інформації завдяки відсутності єдиної точки контакту всіх клієнтів. Завдяки цьому без залучення коштів державного бюджету та у стислі строки</p>
---	--	--



		<p>було створено ефективну систему електронних закупівель, яка дозволяє заощаджувати державні кошти та визнана кращою багатьма авторитетними міжнародними експертними організаціями!!!</p> <p>Водночас, завдяки наявності цієї електронної системи закупівель будь хто може побачити, що закуповується, в яких об'ємах, ким, з яким підрядником та найголовніше, яку суму коштів платників податків на це витрачено.</p> <p>При цьому, кожен авторизований електронний майданчик є окремою юридичною особою і провадить свою діяльність на підставі вимог законодавства. Сума винагороди майданчика безпосередньо залежить від кількості процедур завершених на такому майданчику, що прямо пропорційно якості і зручності його роботи для користувача, який буде використовувати систему електронних закупівель через такий майданчик.</p>
<p>п.11 Щодо нераціонального використання коштів державного підприємства та наявного ризику ухилення від сплати податку на прибуток</p>	<p>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».</p> <p>..... Загалом протягом двох років на веб-портал, який не використовується у сфері публічних закупівель, витрачено майже 3,0 млн гривень. Таке управління державним майном</p>	<p>Відповідно до пункту 7 перехідних положень Закону процедури закупівель товарів, робіт та послуг, розпочаті до введення в дію цього Закону, завершуються відповідно до порядку, що діяв до введення в дію цього Закону. Тобто інформація про них, включно зі звітами про виконання договорів про закупівлю та про договори, укладені в межах рамкових угод, має оприлюднюватись на веб-порталі з питань державних закупівель (tender.me.gov.ua, ІАС «Державні закупівлі»)</p> <p>Разом з тим, інформація, що з</p>



	<p>має ознаки неефективного, оскільки призводить до нераціонального використання коштів державного підприємства.</p> <p>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.</p>	<p>2008 року накопичена на веб-порталі, необхідна контролюючим та правоохоронним органам для встановлення законності та правомірності дій під час проведення процедур закупівель, що відбувалися на підставі Закону України "Про здійснення державних закупівель". Таким чином, необхідність утримання порталу tender.me.gov.ua є обґрунтованою і витрати на його утримання не можна класифікувати, як нераціональне використання коштів.</p> <p>Нарахування ВПЗ не має ніякого відношення до сплати податку на прибуток, а тим більше до ухилення від сплати податків. Оскільки ВПЗ - це постійна різниця між бухгалтерським і податковим обліком і правильність його нарахування підтверджена листом Мінфіну від 13.06.07 № 31-34000-10-16/12153 "сума зміни власного капіталу в результаті дооцінки активів у бухгалтерському обліку відображається за дебетом рахунку 10 „Основні засоби” у кореспонденції з рахунками 13 „Знос (амортизація) необоротних активів” і 42 „Додатковий капітал”. Відповідно до підпункту 4.1 пункту 4 Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 17 „Податок на прибуток”, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2000 № 353, сума податку на прибуток, розрахована з цієї операції, не впливає на витрати (дохід) з податку на прибуток у Звіті</p>
--	---	--



		<p>про фінансові результати, форма якого затверджена наказом Міністерства фінансів України від 31 березня 1999 року № 87.</p> <p>Сума зміни власного капіталу відображається у кореспонденції з рахунками обліку необоротних активів і одночасно з рахунками обліку відстрочених податкових зобов'язань (на розраховану з цієї операції суму податку на прибуток)."</p> <p>Аналогічна позиція викладена в листі Мінфіну від 29.04.11 № 31-08410-01-10/11255.</p> <p>Варто зазначити, що дані документи під час проведення перевірки аудиторами не запитувались.</p>
--	--	---

**Перший заступник Міністра
економічного розвитку і торгівлі України**



М. Є. Нефьодов