

**РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

рішенням Рахункової палати  
від 15.12.2015 року № 11-6

**ЗВІТ**

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

**Київ 2015**

## ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ	3
ВСТУП	4
1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	5
2. ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ СТАНУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	10
2.1. <i>Стан системи статистичних спостережень у сфері державних закупівель</i>	10
2.2. <i>Загальний стан державних закупівель</i>	11
3. РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРЕВІРКИ СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	19
3.1. <i>Формування та реалізація Мінекономрозвитку України державної політики у сфері державних закупівель</i>	19
3.2. <i>Здійснення функції забезпечення роботи безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу</i>	22
3.3. <i>Забезпечення Антимонопольним комітетом України функції органу оскарження у сфері державних закупівель</i>	28
4. АНАЛІЗ СТАНУ ДОТРИМАННЯ РОЗПОРЯДНИКАМИ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ ВИМОГ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ПРОТЯГОМ 2014 ТА ПОТОЧНОГО РОКІВ ЗА МАТЕРІАЛАМИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ	35
ВИСНОВКИ	41
РЕКОМЕНДАЦІЇ	43

## ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

### **Підстава для проведення аналізу:**

Закон України «Про Рахункову палату» (статей 7, 13); Закон України «Про здійснення державних закупівель» (ст. 7); Методичні рекомендації щодо здійснення Рахунковою палатою контролю у сфері державних закупівель, затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 21.07.2014 року № 15-5; План роботи Рахункової палати на 2015 рік.

**Мета аналізу:** оцінка функціонування системи державних закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, стану справ щодо виконання Міністерством економічного розвитку і торгівлі України функцій уповноваженого органу, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель, забезпечення Антимонопольним комітетом України повноважень щодо здійснення захисту конкуренції у сфері державних закупівель, законності та ефективності забезпечення функції органу оскарження рішень під час здійснення державних закупівель.

**Предмет аналізу:** кошти Державного бюджету України за КПКВК 1201120 «Фінансова підтримка видань з економічних питань і забезпечення функціонування веб-порталу з питань державних закупівель», КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції», а також кошти, які використовуються державними замовниками за процедурами державних закупівель; нормативно-правові акти України, розпорядчі та інші документи Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольного комітету України та Державного підприємства «Зовнішторгвидав України» з питань державних закупівель; статистичні та інформаційні дані стосовно державних закупівель.

**Початкові обмеження, які використовувалися у ході проведення аналізу.**

### **Об'єкти аналізу:**

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України  
(далі – Мінекономрозвитку);

Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ);

Державне підприємство «Зовнішторгвидав України»  
(далі – ДП «Зовнішторгвидав України»);

**Часові обмеження:** стан державних закупівель у 2014 і поточному роках та порівняльний аналіз за попередні роки.

### **Критерії, які використовувалися у ході проведення аналізу:**

*Критерії оцінки законності та ефективності управлінських рішень:*  
відповідність чинному законодавству, міжнародним стандартам нормативних актів України і розпорядчих документів Мінекономрозвитку, АМКУ та ДП «Зовнішторгвидав України» з питань державних закупівель, своєчасність і обґрунтованість їх прийняття; повнота, своєчасність та відповідність законодавству виконання Мінекономрозвитком, АМКУ, ДП «Зовнішторгвидав України» повноважень у сфері державних закупівель.

*Критерії оцінки ефективності використання державних коштів:*

- застосування державними замовниками конкурентних процедур державних закупівель;
- забезпечення створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель;
- забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти;
- досягнення економного та раціонального використання бюджетних коштів;
- визначення кількісного та вартісного показника застосування державними підприємствами процедур державних закупівель;
- здійснення дієвого контролю за процедурами держзакупівель на всіх стадіях їх проведення тощо.

**Методи збирання даних:** перевірка діяльності Мінекономрозвитку, АМКУ та ДП «Зовнішторгвидав України» з питань державних закупівель; аналіз, експертиза і моніторинг нормативно-правових актів України та міжнародних документів у сфері державних закупівель; аналіз отриманої інформації на запити Рахункової палати від контролюючих і правоохоронних органів; аналіз результатів контрольної діяльності, проведеної структурними підрозділами Рахункової палати протягом 2014 та поточного років; отримання письмових та усних пояснень посадових осіб об'єктів перевірки.

## **ВСТУП**

Указом Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015 затверджена Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія). У статті 1 цієї Стратегії зазначено, що ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї Сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої Сторони (далі – Угода про асоціацію), Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом у Європейському Союзі. Однією з найважливіших реформ, передбачених вказаною Стратегією, є реформа у сфері здійснення державних закупівель.

Питання державних закупівель викладені у главі 8 розділу IV Угоди про асоціацію (статті 148–156 та відповідний Додаток XXI), якою передбачено забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель ЄС та України

на основі планованого, послідовного та контрольованого наближення законодавства України у сфері державних закупівель до acquis ЄС у сфері державних закупівель, що супроводжуватиметься інституційною реформою та створенням ефективної системи державних закупівель відповідно до принципів, якими регулюються державні закупівлі Сторони ЄС. Ці положення застосовуються до контрактів, на які поширюється сфера дії відповідних Директив ЄС.

Згідно зі статтею 152 Угоди про асоціацію Україна зобов'язана розробити комплексну «дорожню карту» для імплементації положень глави 8 розділу IV Угоди про асоціацію, яка передбачатиме кілька етапів реформи згідно з графіками. Пунктом 98 Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 213-р, визначені планові завдання, що стосуються реформування сфери державних закупівель.

Отже, питанню унормування системи державних закупівель, імплементації його положень до норм європейського права та реформуванню в цілому сфери державних закупівель приділяється першочергове державне значення, а тому проведений Рахунковою палатою аналіз стану державних закупівель в Україні у 2014 та поточному роках є актуальним як для українського суспільства, так і для міжнародного співтовариства.

## **1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 № 2289 (далі – Закон 2289) та від 10.04.2014 № 1197 (далі – Закон 1197) встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. Після прийняття Закону 1197 до нього протягом 2014-2015 років внесено 14 змін та доповнень. Аналіз цих законодавчих ініціатив свідчить про те, що вони суттєво не змінювали ідеологію Закону.

Отанній законодавчий акт, прийняття якого дало змогу приєднання України до угоди СОТ про державні закупівлі (Government Procurement Agreement, GPA), – це Закон України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність із міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції» від 15.09.2015 року № 679-VIII (далі – Закон 679), спрямований на попередження корупційних проявів. Законом 679 внесено зміни до законів України «Про здійснення державних закупівель», «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності», «Про запобігання корупції», «Про відкритість використання публічних коштів». Норми Закону спрямовані на:

- спрощення участі у процедурах закупівлі шляхом відміни необхідності всім учасникам надавати документи, що підтверджують відповідність вимогам, визначеним у статті 17 Закону;

- підвищення вартісної межі щодо застосування норм Закону для закупівлі товарів та послуг до 200 тис. гривень, а робіт – 1500 тис. гривень;
- скорочення окремих функцій Уповноваженого органу, зокрема, проведення моніторингу закупівель;
- внормування певних прогалин законодавства щодо процедури оскарження закупівель;
- визначення формальних (несуттєвих) помилок.

Незважаючи на те, що рамковий Закон 1197 і зазнав певних змін у бік спрощення його застосування замовниками і учасниками таких процедур, зробив більш прозорим сам процес державної закупівлі, однак залишилися окремі правові норми, які мають корупційні ризики та на врегулювання яких неодноразово звертала увагу Рахункова палата.

1. У статті 2 Закону про закупівлі йдеться про можливість 18 випадків, на які не поширюється його дія. Вкотре, Рахункова палата наголошує на тому, що зазначені винятки стосуються конкурентного ринку і не повинні залишатися поза сферою дії закону. Так, одним із винятків є *послуги, які надаються Національним банком України*. Названа антиконкурентна норма була присутня і в попередньому Законі про закупівлю, однак в обмеженішому вигляді. До 20.04.2014 дія Закону не поширювалась лише на товари, роботи і послуги, пов'язані з операціями Національного банку України із забезпечення управління золотовалютними резервами, їх розміщення, купівлі та продажу на вторинному ринку цінних паперів, здійснення валютних інтервенцій шляхом купівлі-продажу валютних цінностей на валютних ринках. З прийняттям Закону 1197 ця норма залишилась, але одночасно виникли і нові випадки незастосування процедур закупівель Національним банком України та його підприємствами.

Іншими необґрунтованими винятками є *«товари, роботи і послуги, необхідні для виконання Фондом гарантування вкладів фізичних осіб покладених на нього функцій та повноважень, визначених Законом України "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб", щодо виведення неплатоспроможних банків з ринку; товари, роботи і послуги, закупівля яких здійснюється для підготовки і проведення виборів та референдумів в Україні; послуги з підтримки, обслуговування та модифікації Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори»*.

2. Стаття 16 Закону про закупівлі щодо визначення кваліфікаційних критеріїв учасників надає можливість замовникам визначати переможцями торгів підприємства, що не мають достатньої матеріально-технічної бази, фахівців та досвіду у виконанні робіт тощо. Відсутність такого обмеження у Законі є невиправданою з точки зору ефективного використання державних ресурсів. Як показує досвід контролю у сфері державних закупівель, на сьогодні є сталою практика, коли учасник – товариство зі статутним капіталом 2,0 тис. грн, за відсутності кваліфікованих спеціалістів та маючи річну фінансову звітність, без отримання прибутку або взагалі із фінансовими збитками за звітній період, без належної матеріально-технічної бази стає переможцем у багатомільйонних державних контрактах, що в подальшому суттєво збільшує ризики невиконання або неналежного виконання цих

договорів (контрактів). При цьому міжнародний досвід свідчить про протилежне – неприпустимість участі дрібних компаній (з невеликим статутним капіталом, недостатнім досвідом роботи, відсутнім обладнанням, некваліфікованим персоналом тощо) у закупівлях, наприклад, масштабних робіт (будівництво доріг, стадіонів тощо). Така норма, на думку Рахункової палати, обов'язково має бути визначена в Законі, вона є економічно вмотивованою та спрямованою на ефективне використання бюджетних коштів.

3. Надзвичайно розширеним є перелік із 7 підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі – переговорної процедури. Можливість замовником застосовувати переговорну процедуру замість основної – відкритих торгів – призводить до неефективного і непрозорого використання бюджетних коштів. Вкотре, Рахункова палата наполягає на скороченні такого переліку у статті 39 Закону 1197.

4. Залишається невирішеною проблема законодавчого врегулювання проведення електронних закупівель. Так, пунктом 5 Прикінцевих положень Закону 1197 Кабінету Міністрів України доручено у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом розробити та подати на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо електронних закупівель.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.05.2015 № 501 «Про реалізацію пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів» (далі – розпорядження 501) Уряд погодився з пропозицією Міністерства економічного розвитку і торгівлі стосовно реалізації пілотного проекту щодо впровадження процедури електронних закупівель товарів (далі – пілотний проект), вартість яких не перевищує суми, визначеної законами України «Про здійснення державних закупівель» та «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності».

Крім того, згідно з розпорядженням Уряду від 31.03.2015 № 416-р «Про проведення експерименту із застосування електронних засобів під час здійснення переговорної процедури закупівлі» (далі – розпорядження 416) з 1 травня 2015 року проводиться експеримент із застосування під час здійснення Міністерством оборони переговорної процедури закупівлі електронних засобів, що відповідають вимогам, визначеним Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Отже, на сьогодні електронні торги в рамках пілотного проекту та експерименту в Міноборони здійснюються замовниками відповідно до розпоряджень Уряду 501 та 416 на добровільних засадах за таких умов: допорогова сума предмету закупівлі (крім Міноборони); застосування електронного реверсивного аукціону з можливістю поетапного зменшення пропозиції учасниками закупівлі; можливість попередньо брати участь в аукціоні всіма бажаючими та оформлення необхідних документів переможцями аукціонів за їх результатами.

Інформація про проведення електронних закупівель в рамках пілотного проекту розміщується на сайті [bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org) для здійснення моніторингу та аналітики. Розміщення електронних закупівель здійснюється на авторизованих електронних майданчиках. Згідно з Регламентом роботи системи пілотного проекту електронних державних закупівель, наказом Трансперенсі Інтернешнл

Україна від 19.05.2015 № 2, адміністратором автоматизованої електронної системи (далі – Система) є громадська організація «Трансперенсі Інтернешнл Україна», яка визначена уповноваженою особою, що володіє Системою і центральною базою даних та зобов'язується передати Систему державі.

Запровадження такої електронної системи є реально прозорим інструментом використання державою бюджетних ресурсів. Так, на сьогодні, на сайті [bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org) зареєстровано 1510 замовників, середня кількість учасників становить 2,66 особи, а економія – від 7 до 20%. Це позитивний крок до раціонального витрачання бюджетних коштів.

Мінекономрозвитку розроблено проект Закону України «Про публічні закупівлі», який узгоджений з міжнародними експертами та отримав позитивну оцінку. Зокрема, він включає основні положення, що містяться у Регламенті роботи системи пілотного проекту електронних державних закупівель, Технічному завданні на розробку технічного забезпечення «Автоматизована електронна система державних закупівель України», визначає процедури закупівель, передбачені європейськими директивами, та містить положення, які суттєво змінюють всю систему державних закупівель в Україні, з адаптацією її норм до норм європейського законодавства у цій сфері та переведенням її в електронну площину.

Розуміючи усі переваги застосування автоматизованої електронної системи державних закупівель, урахувавши міжнародні норми та досвід функціонування подібних автоматизованих електронних систем, підтримуючи ідею запровадження інструменту електронних закупівель, Рахункова палата звертає увагу на такі можливі ризики:

1. Передання Системи від громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна» у право власності держави має здійснюватися до набрання чинності Законом України «Про публічні закупівлі», оскільки норми Закону повністю побудовані на функціонуванні автоматизованої електронної системи;

2. Система має бути юридично оформлена належним чином щодо права власності на авторський твір (державний орган) та щодо оформлення комплексного захисту інформації відповідними органами безпеки України;

3. Впровадження Системи у роботу з державними закупівлями має бути поетапним, з добровільним долученням замовників до цієї Системи протягом 1-3 років. Отже, дія Закону України «Про здійснення державних закупівель» має бути чинною протягом всього перехідного періоду – для надання замовникам можливості поступового переходу на електронну систему закупівель з одночасним використанням веб-порталу уповноваженого органу щодо оприлюднення;

4. Розрахунок вартості участі у закупівлях на електронних майданчиках має бути порівняним з окупністю та прибутковістю утримання такої Системи державою. Розмір плати на електронних майданчиках для учасників електронних торгів має бути обґрунтованим та затверджуватися Кабінетом Міністрів України. При цьому в Законі «Про публічні закупівлі» має бути визначено, що плата з замовників за користування електронною системою не стягується;



5. Впровадження електронної системи оскарження процедури державних закупівель має специфічні технічні особливості, а тому також потребуватиме певного часу на виконання.

6. Ототожнювати Систему з веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель, як це передбачається в проекті Закону «Про публічні закупівлі», вважаємо неприйнятним. Тому визначення, що електронна система закупівель – це інформаційно-комунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель в електронному вигляді, до складу якої входить, зокрема, веб-портал Уповноваженого органу, є спірним. У такому випадку можна говорити про те, що Система є складовою веб-порталу Уповноваженого органу. При цьому має бути розмежування між Системою (власність держави) та електронними майданчиками.

Отже, підтримуючи ідею створення прозорої автоматизованої електронної системи, Рахункова палата пропонує розробникам Закону України «Про публічні закупівлі» врахувати приведені застереження з метою попередження небажаних наслідків.

Відповідно до статті 152 розділу «Державні закупівлі» Угоди про асоціацію Україна зобов'язана розробити і за погодженням з Єврокомісією затвердити дорожню карту як стратегічний план заходів для реалізації положень Угоди в частині державних закупівель. Угодою також передбачено, що дорожня карта має бути затверджена Україною протягом шести місяців після її підписання, а приведення українського законодавства у сфері державних закупівель у відповідність з нормами Директив ЄС щодо державних закупівель заплановано здійснити поетапно протягом трьох – восьми років.

Мінекономрозвитку розроблено проект Стратегії реформування системи державних закупівель/дорожньої карти (далі – дорожня карта), яку направлено Кабінету Міністрів України. Вона містить комплекс питань гармонізації законодавства та інституційного розвитку, а також передбачає відповідальних виконавців та очікувані результати її впровадження.

Основними завданнями дорожньої карти є:

- виконання Україною зобов'язань у сфері державних закупівель, зокрема приведення законодавства у відповідність зі стандартами ЄС та СОТ шляхом імплементації положень відповідних директив ЄС до національного законодавства, застосування провідних практик ЄС та приєднання України до Угоди СОТ про державні закупівлі;

- забезпечення раціонального та ефективного використання бюджетних коштів за рахунок створення прозорої, відкритої, зрозумілої, доступної, стабільної системи державних закупівель та функціонування загальної електронної системи закупівель;

- підвищення ефективності процесу закупівель та подолання корупції у цій сфері шляхом підвищення професійності органів у сфері закупівель, здійснення заходів із запобігання та протидії корупції, запровадження механізму електронних закупівель та участі громадськості в проведенні моніторингу системи державних закупівель;

- підвищення правової визначеності та створення ефективної системи боротьби з порушеннями у сфері державних закупівель шляхом поетапної

цілеспрямованої реформи законодавства, спрощення доступу до адміністративного та судового оскарження, оприлюднення відповідних рішень у справах у сфері державних закупівель, а також рекомендацій із застосування правил та провідної практики у сфері державних закупівель.

Таким чином, аналіз нормативно-правової бази у сфері державних закупівель засвідчив, що процес реформування у цій сфері триває. 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. Разом з тим залишаються застарілі проблемні питання щодо існування виключень із закону, які мають конкурентне ринкове середовище, а також надзвичайно розширений перелік із 7 підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі – переговорної процедури.

## **2. ЗАГАЛЬНИЙ АНАЛІЗ СТАНУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ**

### ***2.1. Стан системи статистичних спостережень у сфері державних закупівель***

На сьогодні в Україні статистичну інформацію у сфері державних закупівель узагальнює як Державна служба статистики України, так і ДП «Зовнішторгвидав України», дані яких протягом декількох років різняться між собою. Інформація з веб-порталу Уповноваженого органу, яку надає ДП «Зовнішторгвидав України», є частково невірною, оскільки вибірка для компонування повних статистичних даних для певного заданого часового періоду враховує дані попередніх та наступних періодів. У той же час Законами 2289 та 1197 на уповноважений орган покладена функція щодо підготовки та подання до Кабінету Міністрів України, Рахункової палати кварталних звітів про стан закупівель (з 30.09.2015 – щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи державних закупівель, у тому числі результати моніторингу).

Мінекономрозвитку не надало роз'яснення, яким саме чином у Міністерстві здійснюється вибірка, аналіз, відстеження інформації, що включається до звітів про стан закупівель. Незрозуміло, які статистичні дані відбираються Мінекономрозвитку для узагальнення та підготовки таких звітів та чи існують якісь правила проведення такого аналізу.

Рахункова палата відзначає, що Звіт щодо аналізу функціонування системи державних закупівель у січні-червні 2015 року не затверджений. Останній оприлюднений звіт стосувався аналізу функціонування системи державних закупівель у січні-березні 2015 року та був викладений на сайті уповноваженого органу 11.09.2015 року.

**Враховуючи непорівнянність даних, що надходять до Мінекономрозвитку з різних джерел, та відсутність в міністерстві роботи**

щодо унормування таких статистичних розбіжностей, річний Звіт з аналізу функціонування системи державних закупівель не ґрунтується на точних даних та не відображає реального стану справ у цій сфері. Робота Мінекономрозвитку у цьому напрямі є неефективною.

Держстат України, у свою чергу, при узагальненні інформації з державних закупівель керується власними<sup>1</sup> Методологічними положеннями з організації державного статистичного спостереження «Здійснення державних закупівель». Відповідно до вказаної методики, державне статистичне спостереження проводиться щоквартально за показниками форми №-1 торги (квартальна) «Звіт про здійснення державних закупівель» та відповідно до роз'яснень щодо її заповнення. Узагальнена інформація Держстату України є більш достовірною.

## 2.2. Загальний стан державних закупівель

Динаміку використання коштів усіх бюджетів у сфері державних закупівель за 2012-2015 роки наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Загальна сума коштів за договорами, укладеними в межах дії законодавства у сфері державних закупівель за 2012-2015\* рр.

Кошти	2012	2013	2014	2015
Загальна сума (млрд грн)	428,06	185,47	113,8	126,1
з них (млрд грн):				
державного бюджету України	65,35	49,67	35,89	35,83
місцевих бюджетів	33,96	30,62	26,91	28,78
<b>Усього: кошти державного бюджету та місцевих бюджетів</b>	<b>99,31</b>	<b>80,29</b>	<b>62,8</b>	<b>64,61</b>
державних, казенних, комунальних підприємств	95,93	40,92	17,24	55,16
господарських товариств, державна або комунальна частка акцій яких перевищує 50 відсотків	225,46	55,68	18,0	4,17

\*без урахування коштів бюджету АРК, Національного банку України, державних цільових фондів, коштів Пенсійного фонду України, коштів загальнообов'язкового соціального страхування, Фонду соціального захисту інвалідів та державних кредитних ресурсів; дані за 2015 рік представлено за січень-вересень.

Рахункова палата констатує, що зміни у законодавстві про державні закупівлі призвели до майже повного виведення з-під його дії коштів господарських товариств, в яких державна або комунальна частка акцій перевищує 50 відсотків (з 225,46 млрд грн в 2012 році до 4,17 за 9 місяців 2015 року).

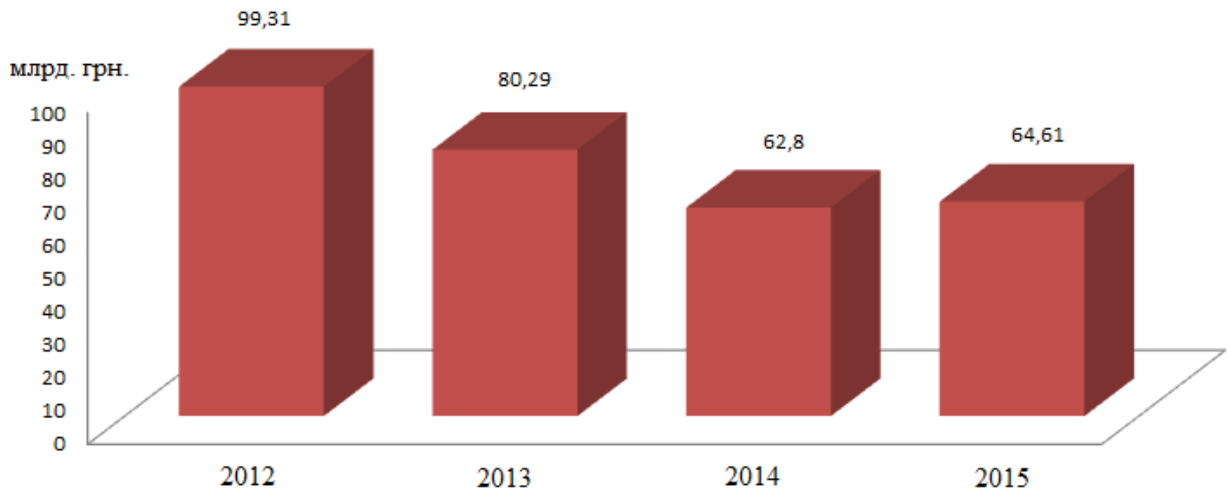
При цьому коливання охоплення законодавством у сфері державних закупівель коштів державного та місцевих бюджетів було не таким значним, як це може здатись на перший погляд (Діаграма 1).

<sup>1</sup> Затверджені наказом Державної служби статистики України від 19.02.2015 № 58.

У 2013 році різке зменшення обсягу коштів (на 19,02 млрд грн; 80,29 млрд грн проти 99,31 млрд грн в 2012 році) пов'язане з масовим введенням протягом 2012 року в дію виключень до Закону 2289, а саме – 21 з 35 випадків, на які не поширювалась його дія.

Діаграма 1

**Охоплення законодавством у сфері державних закупівель коштів державного та місцевих бюджетів у 2012–2015 роках**

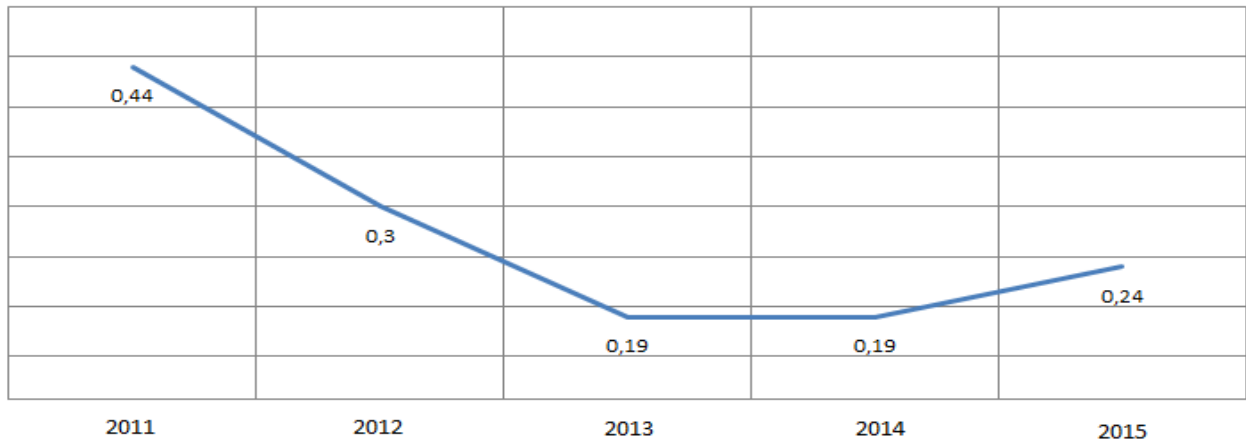


Як видно з Діаграми 1, охоплення Законом 1197 коштів державного та місцевих бюджетів станом на 31.09.2015 вже перевищило аналогічний показник 2014 року, а при збереженні такої динаміки в останньому кварталі 2015 року можна припустити<sup>2</sup> перевищення показника 2013 року. Орієнтовно, загальна сума коштів за укладеними договорами у 2015 році становитиме 86,15 млрд гривень.

Слід відмітити сталий показник мізерної кількості іноземних суб'єктів господарювання – переможців торгів у сфері державних закупівель. За даними Держстату України, в 2014 році 107 іноземних компаній визнано переможцями за проведеними процедурами закупівель з 54564 учасників. Отже, представництво іноземних учасників (у вказаному періоді) на українському ринку державних закупівель становило 0,19 відс. (динамічні зміни вказаного показника виглядають так: 0,44 відс. у 2011 році; 0,3 – 2012 та 0,19 – 2013). За 9 місяців 2015 року вказаний показник становить 0,24 відс., або 131 іноземний суб'єкт господарювання – переможець торгів у сфері державних закупівель з 53297 суб'єктів. На Діаграмі 2 наведено кількість іноземних суб'єктів господарювання, які визнавалися переможцями торгів у сфері державних закупівель у відповідних роках.

<sup>2</sup> Середньомісячний обсяг коштів за укладеними договорами за кошти державного бюджету України та місцевих бюджетів у 2015 році становить 7,18 млрд грн, тобто в останні три місяці року прогноуються закупівлі обсягом близько 21,5 млрд гривень.

Частка іноземних суб'єктів господарювання—переможців торгів у сфері державних закупівель за роками



При детальному аналізі виявлених першопричин низької участі іноземних суб'єктів господарювання у сфері державних закупівель України можна припустити, що існуючі норми законодавства є дискримінаційними для іноземних учасників.

Статтею 16 Закону 1197 передбачено встановлення для учасників конкурсних торгів такого кваліфікаційного критерію, як «наявність фінансової спроможності», що передбачає надання суб'єктом господарювання довідок щодо балансу, звіту про фінансові результати, звіту про рух грошових коштів, довідки з обслуговуючого банку про відсутність (наявність) заборгованості за кредитами. При реалізації вказаних вимог Закону 1197 на практиці замовники вимагають від учасників всі перелічені вище документи за формами, передбаченими Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»<sup>3</sup>, враховуючи, що цей Закон поширюється на всіх юридичних осіб, **створених відповідно до законодавства України, незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, а також на представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності (далі – підприємства), які зобов'язані вести бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність згідно з національним законодавством.**

Отже, на сьогодні, для участі іноземної компанії у системі державних закупівель такий суб'єкт господарювання має створити в Україні власне представництво, яке буде вести фінансову звітність відповідно до національного законодавства. Прямого виходу іноземним компаніям на український ринок державних закупівель практично не існує. Таким чином, **норми статті 16 Закону 1197, які прямо не забороняють подання іноземними компаніями довідок за формами, передбаченими міжнародними стандартами бухгалтерського обліку та аудиту, в дійсності виступають обмежуючим фактором для іноземних учасників.** Саме тому на український ринок мають вихід лише найбільші міжнародні компанії та

<sup>3</sup> Принятий від 16.07.1999 за № 996.

консорціуми, для яких видатки на відкриття іноземного представництва будуть незначними порівняно з показниками можливого прибутку в подальшому.

Це опосередковано підтверджується і вартісними показниками закупівель для іноземних товарів. Так, у 2014 році замовникам з державного сектору, відповідно до вимог Закону 1197, поставлено товарів іноземного виробництва на суму майже 6,4 млрд грн<sup>4</sup>, при тому, що товарів вітчизняного виробництва – на 21,45 млрд гривень (22,85 відс. та 77,15 відс. відповідно). В 2015 році (січень-вересень) вже сплачено за товари іноземного виробництва 7,9 млрд грн та 17,8 млрд грн – за товари вітчизняного виробництва (30,4 відс. та 69,6 відс. відповідно). Незважаючи на те, що при існуючій системі статистичних спостережень неможливо виокремити обсяг коштів, які були сплачені за контрактами саме представництвам іноземних компаній, Рахункова палата відмічає значний обсяг ринку, який припадає на невелику кількість іноземних компаній, зареєстрованих в Україні.

Загалом, за даними веб-порталу Уповноваженого органу, структура державних закупівель в Україні виглядала таким чином.

У 2014 році кількість замовників, які оприлюднили оголошення про результати процедур державних закупівель з визначенням переможця, становила 14883. Відповідно до оголошень про результати процедур державних закупівель переможцями визначено 14114 суб'єктів господарювання.

Замовниками всього проведено 75379 процедур закупівель<sup>5</sup>, з них 40747 – за конкурентними процедурами, або 54 відс., та 34632 – за неконкурентними процедурами (закупівля в одного учасника, переговорна процедура закупівлі), що становить 46 відс. загальної кількості проведених у 2014 році процедур. На Діаграмі 3 наведено розподіл процедур закупівель за 2014 рік та їх питома вага у загальній кількості.

---

<sup>4</sup> Визначено як відповідна різниця рядків 241 та 241а вартісних характеристик процедур закупівель Державної служби статистики України.

<sup>5</sup> Замовниками подані для оприлюднення на веб-порталі уповноваженого органу відповідні оголошення про результати процедур закупівель.

Діаграма 3

Розподіл процедур закупівель за 2014 рік та їх питома вага у загальній кількості



Вартісна характеристика процедур закупівель у 2014 році наведена в табл.2  
Таблиця 2

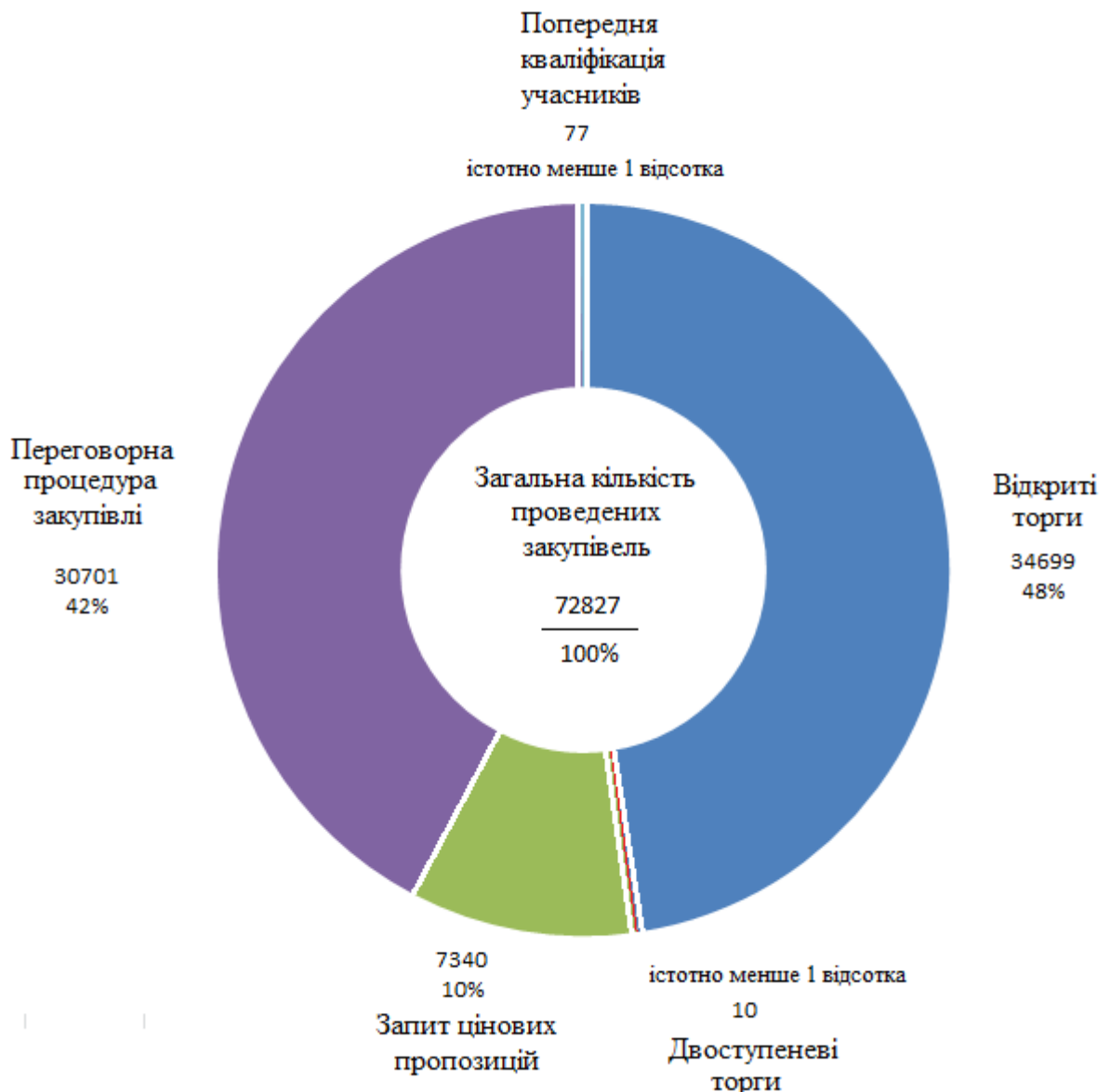
Інформація про суми укладених договорів у розрізі процедур закупівель за 2014 рік

Процедура закупівлі	Грн	Дол. США	Євро	Руб
Відкриті торги	86 059 284 360,85	103 850 793,01	41 213 998,69	53 651 122,02
Двоступеневі торги	17 206 674,00	0,0	0,0	0,0
Закупівля в одного учасника	37 768 748 515,27	696 497,66	2 275 977,80	0,0
Переговорна процедура закупівлі	17 407 587 642,96	2 248 003,83	16 365 313,69	0,0
<b>Всього за неконкурентним и процедурами</b>	<b>55 176 336 158,23</b>	<b>2 944 501,49</b>	<b>18 641 291,49</b>	<b>0,0</b>
Запит цінкових пропозицій	662 859 788,22	0,0	0,0	0,0
Попередня кваліфікація учасників	150 955 393,72	0,0	0,0	0,0
<b>Загалом</b>	<b>142 066 932 929,77</b>	<b>106 795 294,50</b>	<b>59 855 290,18</b>	<b>53 651 122,02</b>

За неконкурентними процедурами у 2014 році укладено договорів на 55,18 млрд гривень, що становить 38,85 відс. загального обсягу закупівель у національній валюті; на 2,94 млн дол. США, що становить 2,75 відс. загального обсягу договорів у вказаній валюті, та 18,64 млн євро, або 31,2 відсотка. За **9 місяців 2015 року** кількість замовників, які оприлюднили оголошення про результати процедур державних закупівель з визначенням переможця, становила 13181. Відповідно до оголошень про результати процедур державних закупівель переможцями визначено 14577 суб'єктів господарювання (унікальний запис у полі «код ЄДРПОУ переможця»). Замовниками всього проведено 72827 процедур закупівель, з них – 42126 за конкурентними процедурами, або 57,8 відс., та 30701 за неконкурентними процедурами (переговорна процедура закупівлі), що становить 42,15 відс. загальної кількості проведених у зазначеному періоді 2015 року процедур. На Діаграмі 4 графічно зображено розподіл процедур закупівель за січень-вересень 2015 року та їх питому вагу в загальній кількості.

Діаграма 4

Розподіл процедур закупівель за січень-вересень 2015 року та їх питома вага у загальній кількості





Вартісна характеристика процедур закупівель за січень-вересень 2015 року наведена в табл. 3.

Таблиця 3

**Інформація про суми укладених договорів у розрізі процедур закупівель за січень-вересень 2015 року**

Тип процедури	Сума в грн	Сума в дол. США	Сума в євро
Відкриті торги	76 861 413 370,0	15 781 963,65	105 324 773,62
Двоступеневі торги	24 188 289,72	0	0
Запит цінних пропозицій	805 672 632,32	0	0
Переговорна процедура закупівлі (неконкурентна процедура)	64 241 436 709,73	307 934 786,87	11 962 358,52
Попередня кваліфікація учасників	927 104 591,69	0	0
<b>Загалом</b>	<b>142 859 815 594,06</b>	<b>323 716 750,52</b>	<b>117 287 132,14</b>

За неконкурентними процедурами за січень-вересень 2015 року було укладено договорів на 65,05 млрд грн, що становить 44,9 відс. загального обсягу закупівель у національній валюті, на 307,9 млн доларів США, що становить 95,1 відс. загального обсягу договорів у вказаній валюті, та 11,96 млн євро, або 10,2 відс.

**У той же час необхідно відзначити позитивні зміни, які відбулись у 2015 році в частині застосування переговорної процедури.** Так, питома вага закупівель в одного учасника у загальному обсязі державних закупівель, з моменту введення в дію Закону 2289 до втрати ним чинності (20.04.2014), збільшувалась з 20,25 відс. до 44,7 відс. Кількісний показник закупівлі за переговорною процедурою, відповідно до Закону 1197, наразі становить 42 відс., але вказана цифра відображає також закупівлі оборонно-промислового комплексу, які Законом 2289 не охоплювались з 2012 року, тому значна частина коштів, де головним розпорядником визначалось Міністерство оборони України та інші силові відомства, не підпадала під дію вказаного Закону.

Разом з тим Закон 1197 зазначає, **що у разі нагальної потреби** у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також у зв'язку з особливим періодом, якщо замовником виступає Міністерство оборони України та його розвідувальний орган, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та інші військові формування та/або частини, **дозволяється застосування переговорної процедури (як виняток).**

**Фактично, такий показник, як застосування переговорної процедури, у 2015 році у 42 відс. випадків містить в собі закупівлі для всіх силових відомств України, чого раніше не було.** В той же час за статистикою, наданою ДП «Зовнішторгвидав України», силові відомства були найбільшими замовниками, які використовували переговорну процедуру у першому півріччі 2015 року.

Аналіз і перевірки засвідчили, що реєстр з переліком підстав, на які посилались замовники для застосування переговорної процедури, Мінекономрозвитку не ведеться. Узагальнити та виокремити найпоширеніші підстави для неконкурентних процедур наразі неможливо. Така прогалина у статистичних спостереженнях має негативні наслідки для подальшого аналізу «винятковості» застосування цього типу процедур, як це передбачено статтею 39 Закону 1197.

Оскільки з початку 2014 року та до закінчення дії Закону 2289 замовники встигли укласти 38 відсотків договорів закупівлі у одного учасника з 46 відсотків неконкурентних процедур за весь рік, з метою визначення правильності порівняння дії двох законів необхідно порівнювати 44,7 відс. випадків застосувань процедури закупівлі в одного учасника, які відбулись в межах дії Закону 2289 за **9 місяців 2013 року**, та 39,8 відс. – за **9 місяців 2015 року** (з виокремленням неконкурентних процедур закупівель замовників силового блоку, зокрема, Міноборони).

Так, силові відомства за 9 місяців 2015 року уклали договорів на 7,35 млрд грн **в межах переговорної процедури закупівлі**, або 11,3 відс. усіх договорів, укладених замовниками в гривні. Ця сума виплачена в межах 1023 процедур закупівель, або **3,3 відс.** усіх проведених таких процедур в Україні.

При цьому з 01.05.2015 року, згідно з розпорядженням 406, під час здійснення переговорної процедури закупівлі Міноборони проводить експеримент із застосуванням електронних засобів. Як встановлено Рахунковою палатою, за переговорною процедурою шляхом реєстрації на електронному сайті [bi.prozorro.org](http://bi.prozorro.org) Міноборони фактично здійснює прозорі закупівлі з реальною економією бюджетних коштів.

Нижче наведено інформацію щодо кількісних та вартісних обсягів неконкурентних процедур у загальному обсязі проведених за 2012-2015 роки (дані за 2015 рік представлені в періоді з 01.01.2015 по 31.09.2015) з урахуванням закупівель для Міністерства оборони України (табл. 4).

Таблиця 4

**Кількісні та вартісні обсяги неконкурентних процедур в загальному обсязі проведених процедур за 2012-2015 роки**

Показник (відс.)	2012	2013	2014	2015
Кількісний	35,0	44,7	46,0	39,8
Вартісний	56,0	40,57	38,85	33,6

Таким чином, порівнюючи однакові періоди дії Закону 2289 та 1197, можна зазначити, що скорочення застосування замовниками неконкурентних

процедур становило 4,9 відсотка у кількісному виразі та майже 7 відсотків – у вартісному (10 млрд грн).

Надзвичайно великий обсяг неконкурентних процедур в національній системі державних закупівель, а саме, переговорної процедури закупівлі, став об'єктом аналізу також і міжнародних експертів.

Міжнародні експерти<sup>6</sup> підтримують висновки Рахункової палати про те, що процедури закупівлі в одного учасника, які передбачені Законом України «Про здійснення державних закупівель» і отримали нове формулювання «переговорні (договірні) процедури» у новому Законі 1197 – є однією з численних законодавчих проблем, яка потребує вирішення, а також є потенційним напрямом проведення аналізу і перегляду існуючих норм у контексті покращення відкритості системи державних закупівель і прогресу у гармонізації цієї системи зі стандартами ЄС.

### **3. РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРЕВІРКИ СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ**

#### ***3.1. Формування та реалізація Мінекономрозвитком України державної політики у сфері державних закупівель***

Згідно із пунктом 29 частини першої статті 1 Закону 1197 уповноважений орган – це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель.

Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 затверджено Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яким визначено, що **Мінекономрозвитку** є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що **забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, державних закупівель.**

Відповідно до підпунктів 56, 57, 58, 59 пункту 4 Положення **Мінекономрозвитку** відповідно до покладених на нього завдань проводить моніторинг державних закупівель; надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель; розробляє примірні навчальні програми з питань організації та здійснення державних закупівель; забезпечує функціонування безоплатного веб-порталу уповноваженого органу з питань державних закупівель.

З 18 функцій, визначених Законом 1197 для уповноваженого органу, фактичними для виконання є ті, що вказані в положенні про Міністерство. Вони взаємопов'язані та зводяться до: **надання роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель; розроблення нормативно-правових актів у цій сфері; функціонування веб-порталу уповноваженого органу з питань державних закупівель та співпраці з громадськими і міжнародними організаціями.**

Практичну реалізацію функцій Мінекономрозвитку у сфері державних закупівель здійснює департамент регулювання державних закупівель

<sup>6</sup> Проект технічної допомоги «Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС»

(попередня назва – департамент державних закупівель та державного замовлення).

На момент проведення перевірки директором департаменту регулювання державних закупівель призначено Стародубцева Олександра Євгенійовича<sup>7</sup>.

Протягом 2014 та поточного року 3 рази затверджувалася нова структура міністерства, в тому числі, названого департаменту.

Положення про департамент регулювання державних закупівель затверджено наказом від 04.11.2015 № 1396. Водночас не розроблені та не затверджені положення про структурні підрозділи департаменту. Не затверджені посадові інструкції працівників департаменту, що не узгоджується із законодавством про державну службу.

Законом 679 від 15.09.2015 (набрав чинності 30.09.2015) окремі функції Мінекономрозвитку у сфері державних закупівель скасовані, зокрема, здійснення моніторингу закупівель, яке Законом 1197 покладено на державну фінансову інспекцію (аудиторську службу).

Встановлено, що фактично з червня місяця поточного року до внесення законодавчих змін департамент регулювання державних закупівель самоусунувся від виконання такої функції, як моніторинг закупівель. На офіційному сайті Мінекономрозвитку розміщено лист-повідомлення щодо прийняття рішення про здійснення уповноваженим органом моніторингу державних закупівель за обґрунтованим зверненням замовника, датований 26.05.2015. Разом з тим розміщено ще 4 повідомлення щодо прийняття рішення про відмову у здійсненні уповноваженим органом моніторингу державних закупівель за зверненням замовника, останній датований 14.08.2015.

Такий стан справ вказує на те, що всупереч вимогам Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, а також Закону 1197 департамент регулювання державних закупівель протягом 3-х місяців не забезпечував виконання функції моніторингу державних закупівель.

*Довідково. Порядок здійснення моніторингу державних закупівель, затверджений наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 19.10.2011 № 155, та зареєстрований в Міністерстві юстиції України 01.12.2011 № 1377/20115, на сьогодні не скасовано.*

Відповідно до пунктів 10 та 13 частини першої статті 8 Закону 1197 основною функцією уповноваженого органу є, зокрема, надання безоплатної методологічної допомоги замовникам, відповідей з питань державних закупівель на запити зацікавлених осіб, а також надання роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель.

Як видно з назв цих функцій Закону 1197, вони тотожні між собою та полягають у наданні правової допомоги замовникам, учасникам державних

---

<sup>7</sup> Наказ Мінекономрозвитку від 07.04.2015 № 779-к про переведення з посади радника відділу радників департаменту забезпечення роботи Міністра (патронатна служба) на посаду директора департаменту регулювання державних закупівель.

закупівель консультацій щодо застосування норм законодавства у сфері державних закупівель.

Згідно із звітами Мінекономрозвитку щодо аналізу функціонування системи державних закупівель до міністерства надійшло:

**у 2014 році - 1 750 запитів від замовників, учасників, контролюючих органів** щодо застосування норм законодавства у сфері державних закупівель, *що на 451 запит більше, ніж за аналогічний період 2013 року.* На ці запити надано *1 619 листів-роз'яснень* проти 1 281 листа-роз'яснення, наданого у 2013 році.

За інформацією Мінекономрозвитку, упродовж січня – 29.10.2015 до Міністерства надійшло *1 307 запитів від замовників, учасників, контролюючих органів* щодо застосування норм законодавства у сфері державних закупівель. На ці запити надано *1 200 листів-роз'яснень.*

Як встановлено, на офіційному веб-порталі Мінекономрозвитку у розділі «Роз'яснення стосовно застосування законодавства у сфері державних закупівель» за весь період перевірки за 2014-2015 роки оприлюднено всього 10 листів-роз'яснень:

за 2014 рік – 6;

за 2015 рік – 4.

Водночас у розділі «оприлюднення роз'яснень» на сайті Мінекономрозвитку розміщується «база даних роз'яснень», яка охоплює період з 05.06.2015 до 11.09.2015. Всього за цей період (три місяці) розміщено на сайті: індивідуальних роз'яснень суб'єктам господарювання – **167** та загальних (для широкого кола) – **4**.

Перевірка показала, що роз'яснення, надані суб'єктам господарювання стосовно проблемних питань застосування законодавства у сфері державних закупівель починаючи з червня 2015 року, є формальними. У листах-роз'ясненнях зазначається, що вони мають виключно рекомендаційний та інформаційний характер і не тягнуть за собою правових наслідків, не допомагають замовникам зорієнтуватися у проблемних питаннях та прийняти законне рішення. Такі роз'яснення не впливають на ефективність та правильність застосування норм законодавства.

**Фактично Міністерство не забезпечує ефективне виконання функції, встановленої Законом 1197, про надання офіційних роз'яснень.**

Що стосується розробки, подання на затвердження нормативно-правових актів, необхідних для функціонування системи державних закупівель, то перевірка та аналіз засвідчили позитивні зрушення у цьому напрямку.

Розроблені Мінекономрозвитку нормативні документи позитивно оцінюють міжнародні експерти, вони відповідають європейським стандартам у цій сфері та наближають законодавство України до законодавства ЄС. Зокрема, це розроблений Закон 679, проект дорожньої карти, проект Закону України «Про публічні закупівлі» та інші. Такі нормотворчі зрушення стали основоположними для підписання 12 листопада 2015 Україною угоди зі Світовою організацією торгівлі про державні закупівлі.

*Довідково. Проекти вказаних документів опрацьовувалися експертами Проекту «Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС», фінансованого*

Європейським Союзом, що розпочав свою роботу 11 листопада 2013 року в Києві. Докладні коментарі від експертів Проекту, Представництва ЄС, Європейської Комісії (Генерального директорату з внутрішнього ринку, промисловості, підприємництва, малих та середніх підприємств), ОЕСР/SIGMA та Групи підтримки України були надані Мінекономрозвитку у листі Посла Яна Томбінські від 26.06.2015.

**Таким чином, виконання Мінекономрозвитку функцій уповноваженого органу, передбачених Законом 1197, незважаючи на реальні позитивні показники щодо розробки нормативних документів, співпраці з міжнародними та громадськими організаціями у питаннях надання роз'яснень, підготовки звіту щодо стану державних закупівель, аналітичної діяльності, є недостатньо ефективним.**

### ***3.2. Здійснення функції забезпечення роботи безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу***

Відповідно до статті 8 Законів 2289 та 1197, однією із функцій Уповноваженого органу є забезпечення функціонування безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу. Наказами Мінекономрозвитку від 28.07.2010 № 923 та від 25.06.2014 № 743 здійснювати наповнення веб-порталу Уповноваженого органу з питань державних закупівель доручено Державному підприємству «Зовнішторгвидав України». Зазначеними наказами визначено веб-порталом Уповноваженого органу з питань державних закупівель Офіційний загальнодержавний веб-портал «Державні закупівлі» за адресою в мережі Internet: [www.tender.me.gov.ua](http://www.tender.me.gov.ua). Він є частиною Інформаційно-аналітичної системи «Державні закупівлі».

Як встановлено перевіркою Мінекономрозвитку, станом на 30.10.2015 на балансовому рахунку 12 «Нематеріальні активи» «Офіційний загальнодержавний веб-портал «Державні закупівлі» не обліковується.

Встановлено також, що Свідоцтво про реєстрацію авторського права на «Комп'ютерну програму «Інформаційно-аналітична система «Державні закупівлі» оформлено на ряд авторів Державною службою інтелектуальної власності України лише 20.10.2014 року (Свідоцтво № 57109), та, в той же день, вказане авторське право відчужено ДП «Зовнішторгвидав України». Фактично, права на «ІАС «Державні закупівлі» як пошукову систему наприкінці 2014 року оформлено на ДП «Зовнішторгвидав України».

Мінекономрозвитку фактично створено лише сайт «[www.tender.me.gov.ua](http://www.tender.me.gov.ua)», оскільки пошукова система, яка є визначальною ознакою у порівнянні веб-сайтів та веб-порталів, створена в 2013 році автором Жлуктенком Святославом Володимировичем.

Станом на 01.09.2015 на балансі ДП «Зовнішторгвидав України» рахується нематеріальних активів на загальну суму 7 727 670,89 грн, з них: веб-портал загальною вартістю 62 000,0 грн; пошукова система «Державні закупівлі» – 676 800,0 грн; програмно-апаратний комплекс веб-порталу інформаційно-аналітична система з питань держзакупівель – 5 569 933,32 грн; право на користування програмним забезпеченням «Інформаційно-телекомунікаційна система електронного майданчика TECLOT» – 124 300,0 грн; модуль

інформаційного обміну – 238 488,67 грн; програмний комплекс криптографічного захисту інформації «Криптосервер» – 201 428,0 грн; система стану заборгованості – 238 166,67 гривень.

**Таким чином, на сьогодні власником офіційного загальнодержавного веб-порталу Уповноваженого органу є Державне підприємство «Зовнішторгвидав України», а не Мінекономрозвитку, що не відповідає вимогам Закону.**

Для обслуговування, розробки та модернізації веб-порталу з питань державних закупівель, за наявності у штатному розписі ДП «Зовнішторгвидав України» посад працівників, пов'язаних із його роботою, Підприємством укладались договори із сторонніми підприємствами, організаціями та фізичними особами-підприємцями. Всього протягом 2014 року та січня-серпня 2015 року за надання таких послуг Підприємством сплачено коштів на загальну суму 7 810 123,03 грн, з них: товариству з обмеженою відповідальністю «Інститут системних технологій» на загальну суму 1 603 800,0 грн, зокрема у 2014 році – 1 497 900,0 грн та у січні 2015 року – 105 900 грн, Державному підприємству «Українські спеціальні системи» у 2014 році – 273 851,21,0 грн та протягом січня-серпня 2015 року – 180 195,82 грн, Товариству з обмеженою відповідальністю «САПР СЕРВІС» – 685 200,0 грн та 2 862 316,0 грн, Товариству з обмеженою відповідальністю «Міранда» у 2014 році – 1 077 240,0 грн та протягом січня-серпня 2015 року – 848 520,0 грн, і фізичній особі-підприємцю Жлуктенку Святославу Володимировичу у 2014 році – 279 000,0 гривень.

*Довідково. Дослідження обсягу робіт та визначення оціночної вартості послуг з розвитку та експлуатації Інформаційно-аналітичної системи «Державні закупівлі» проведено ТДВ «Гільдія Оцінювачів України» (договір від 06.05.2015 № 5/6) та надано позитивний висновок щодо основних діючих договорів.*

ДП «Зовнішторгвидав України» включено до мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету Мінекономрозвитку як одержувача бюджетних коштів, що отримує бюджетне фінансування за бюджетною програмою 1201120 «Фінансова підтримка видань з економічних питань і забезпечення функціонування веб-порталу з питань державних закупівель» (далі – бюджетна програма 1201120) за КЕКВ 2610 «Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)».

Пунктом 9 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ», зі змінами і доповненнями, визначено, що критерії та умови відбору одержувача, якому надається державна підтримка, визначаються у порядках використання бюджетних коштів.

Згідно із частиною 7 статті 20 Бюджетного кодексу України за бюджетними програмами, здійснення заходів, за якими потребує нормативно-правового визначення механізм використання бюджетних коштів, головні розпорядники коштів державного бюджету розробляють проекти порядків використання коштів державного бюджету та забезпечують їх затвердження у

терміни, визначені Кабінетом Міністрів України. За бюджетною програмою 1201120 Мінекономрозвитком порядок використання коштів не розроблено.

Паспорт бюджетної програми 1201120 на 2014 рік затверджений спільним наказом Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 01 квітня 2014 року № 358/364.

В порушення пункту 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 № 1098 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 14.01.2008 № 19 «Про паспорти бюджетних програм») (далі – Правила складання паспортів), паспорт бюджетної програми 1201120 затверджено з порушенням терміну, визначеного для затвердження паспортів бюджетних програм. У порушення пунктів 6 та 10 зазначених Правил Паспорт бюджетної програми на 2014 рік, в новій редакції, від 18 листопада 2014 року № 1362/1149 «Про внесення змін до паспорта бюджетної програми на 2014 рік» затверджено з порушенням визначеного терміну.

На 2015 рік Паспорт бюджетної програми 1201120 затверджено спільним наказом Міністерства фінансів України (Міністр – Н. Ярецько) та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Міністр – А. Абромавичус) від 14 лютого 2015 року № 130/100 «Про затвердження паспорта бюджетної програми на 2015 рік».

У порушення пунктів 6 та 10 Правил складання паспортів, Паспорт бюджетної програми 1201120 після набрання чинності 14.08.2015 Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» в новій редакції з урахуванням змін не затверджено.

Проведеним аналізом використання бюджетних асигнувань, які надходили на виконання бюджетної програми 1201120, встановлено, що ДП «Зовнішторгвидав України» використовувало їх **винятково на часткову оплату праці працівників Підприємства** відповідно до щомісячних витягів зі штатного розпису ДП «Зовнішторгвидав України», підписаних його керівником. Такі витяги Уповноваженим органом не погоджувались. Підприємство самостійно визначало перелік працівників, праця яких оплачувалась бюджетним коштом. Водночас таким працівникам додатково здійснювалась доплата заробітної плати за рахунок коштів підприємства.

Як свідчить інформація, наведена у бюджетних пропозиціях ДП «Зовнішторгвидав України», на підставі яких затверджені бюджетні призначення за бюджетною програмою 1201120 на 2014 рік, видатки підприємства на оплату праці працівників обраховано в загальній сумі 2662,4 тис. грн із розрахунку чисельності фактично працюючих 45 штатних одиниць. З серпня до грудня 2014 року, у зв'язку із внесенням змін до Закону «Про Державний бюджет України на 2014 рік», видатки скорочено до 1728,4 тис. грн із розрахунку чисельності працівників – 15 штатних одиниць.

На 2015 рік витрати на оплату праці працівників у сумі 2321,3 тис. грн визначено із розрахунку 32,0 штатних одиниць. Змінами, внесеними у липні 2015 року до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік», з 26 серпня 2015 року видатки скорочено до 2089,2 тис. грн із розрахунку



середньорічної чисельності фактично працюючих працівників – 20,0 штатних одиниць.

Фактично, за інформацією, наданою ДП «Зовнішторгвидав України», у 2014 році за рахунок коштів державного бюджету отримало заробітну плату: 42 особи у січні, 40 – у лютому, 39 – протягом березня-червня 2014 року, 35 – у липні, 15 – у серпні та 14 осіб протягом вересня-грудня 2014 року. У 2015 році за рахунок коштів державного бюджету отримало заробітну плату: протягом січня – серпня – 14 працівників, протягом липня – серпня 13 працівників та за вересень 2015 року – 22 працівники.

**Таким чином, Підприємству з державного бюджету затверджувались бюджетні призначення винятково на оплату праці без визначення реальної потреби у них та кількості штатних одиниць, пов'язаних із обслуговуванням веб-порталу, в той час як інші витрати на утримання веб-порталу з державного бюджету взагалі не виділялись. Утримання веб-порталу повністю покладено на ДП «Зовнішторгвидав України» за рахунок його власних коштів. Крім того, Мінекономрозвитку не визначило, які структурні підрозділи Підприємства пов'язані з обслуговуванням веб-порталу, та окремо не погодило штатний розпис щодо таких працівників, при наявності бюджетного фінансування на оплату праці.**

Такий стан справ призвів до того, що у 2015 році ДП «Зовнішторгвидав України» виділено бюджетні призначення відповідно до розрахованої потреби на нову структуру Підприємства за її відсутності, які у два рази більше, ніж існувала фактична потреба у них відповідно до старого штатного розпису та структури.

Ця ситуація виникла внаслідок **непогодження Уповноваженим органом протягом 8 місяців 2015 року нової структури та штатного розпису Підприємства.** Згідно з проектом штатного розпису на 2015 рік, штат Підприємства становить 97 штатних одиниць з місячним фондом заробітної плати 459 105 гривень.

Нова структура та штатний розпис ДП «Зовнішторгвидав України» затверджені лише 27 серпня 2015 року у кількості 61 штатної одиниці з місячним фондом оплати праці 332 735 гривень.

Таким чином, відсутність належного контролю з боку Мінекономрозвитку, відсутність координації між структурними підрозділами Мінекономрозвитку та ДП «Зовнішторгвидав України», відсутність затвердженого порядку використання коштів дозволили небюджетній структурі – одержувачу бюджетних коштів ДП «Зовнішторгвидав України» використовувати кошти Державного бюджету України за бюджетною програмою 1201120 на оплату праці працівників без погодження структури та штатної чисельності працівників, пов'язаних із функціонуванням та обслуговуванням веб-порталу.

Всупереч вимогам Бюджетного кодексу України бюджетний запит на 2014 рік за бюджетною програмою 1201120 та розрахунки до нього Мінекономрозвитку не складався. Міністерство фінансів України не забезпечило

виконання цієї вимоги Закону, а кошти за цією програмою планувалися з порушенням чинного законодавства.

Відповідно до бюджетного запиту на 2016-2018 роки (форми 2016-2, 2016-3) та бюджетної пропозиції на 2016 рік, Підприємством на 2016 рік розраховано потребу в коштах у загальній сумі 13 725,1 тис. грн, з них 2089,2 – доведені граничні обсяги, передбачені винятково на оплату праці та нарахування на неї із розрахунку 32 штатні одиниці та 11635,9 – розрахована потреба у додаткових коштах на утримання веб-порталу, зокрема: 726,2 тис. грн – фонд оплати праці; 268,1 тис. грн – нарахування на фонд оплати праці; 5 726,1 тис. грн – веб-портал (амортизація – 1 923, 8 тис. грн, супроводження програмного забезпечення – 2 376,0 тис. грн; супроводження програмного забезпечення торгового майданчика Інформаційно-аналітичної системи «Державні закупівлі» – 468,0 тис. грн, підтримка працездатності і технічних та телекомунікаційних засобів – 372,6 тис. грн, розміщення серверного обладнання – 200,0 тис. грн, супроводження додаткової системи для відслідковування стану заборгованості – 195,6 тис. грн, супроводження та технічна підтримка веб-порталу – 190,1 тис. грн); 4 915,5 – інші видатки (електроенергія – 61,8 тис. грн, канцтовари, папір – 31,0 тис. грн, комунальні послуги (тепло, вода) – 113,7 тис. грн, користування портом, інтернет – 57,4 тис. грн, послуги з охорони, прибирання приміщення – 118,6 тис. грн, послуги із заправки картриджів – 20,6 тис. грн, поточний ремонт ОС – 46,3 тис. грн, 75 відс. адміністративних витрат (за схемою розподілу діяльності персоналу) – 4 466,1 тис. грн).

В обґрунтуваннях необхідності додаткових коштів загального фонду на 2016 рік ДП «Зовнішторгвидав України» зазначило, що на сьогодні Мінекономрозвитку повинно забезпечити вирішення організаційних, фінансових та технічних питань для належного виконання покладених на нього Законом функцій, зокрема щодо забезпечення безперебійного функціонування безоплатного веб-порталу з питань державних закупівель. Ураховуючи, що зі зміною керівництва Підприємство відмовилось від непрофільної діяльності та вирішило надавати всі додаткові послуги щодо обслуговування веб-порталу безкоштовно, виникла нагальна потреба у додатковому бюджетному фінансуванні на суму 11 635,9 тис. гривень.

Вказане суперечить п. 30 Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 р. № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету», згідно з якими необхідно забезпечити зменшення обсягу фінансової підтримки небюджетних організацій за рахунок бюджетних коштів.

На сьогодні ДП «Зовнішторгвидав України» відмовилось від оціночної та розглядає питання щодо відмови від виробничої діяльності та підготовки основних виробничих засобів Підприємства до реалізації. Основною діяльністю підприємства є наповнення та супроводження роботи веб-порталу з питань державних закупівель за рахунок надання платних послуг, від яких

Підприємство також планує відмовитись.

Як встановлено перевіркою, у 2014 році ДП «Зовнішторгвидав України» було самодостатнім, прибутковим, повністю окупувало свою господарську діяльність та мало змогу збільшити свій штат з метою його перспективного розвитку у подальшому. Чистий прибуток підприємства за 2014 рік, при запланованому 1396,4 тис. грн, становив 3074,8 тис. грн. До державного бюджету у 2014 році Підприємством відраховано прибутку в загальній сумі 461, 2 тис. грн при запланованому обсязі відрахування 209,5 тис. грн. Сплачено податку на прибуток 926,9 тис. грн при плані 362,4 тис. грн. Коефіцієнт рентабельності діяльності Підприємства становив 0,14.

У 2015 році від своєї діяльності підприємство отримало прибуток лише у I кварталі 2015 року у сумі 436,0 тис. грн при плані 432, 0 тис. грн. У II кварталі 2015 року підприємство стало збитковим. За цей період нараховано збитків на суму 1468,0 тис. грн. До державного бюджету Підприємством відраховано прибуток лише у I кварталі 2015 року в сумі 65,0 тис. грн або 100% від плану. У другому кварталі 2015 року ДП «Зовнішторгвидав України» частину прибутку до державного бюджету не перерахувало. Коефіцієнт рентабельності активів становить 0,1.

**Порівнюючи фінансові показники 2014 та 2015 років, можна зробити висновок, що Підприємство із прибуткового, яке сплачувало у 2 рази більше доходів до державного бюджету, ніж було заплановано, перетворилося на збиткове та нерентабельне.**

Ураховуючи, що відповідно до статуту ДП «Зовнішторгвидав України» є державним комерційним підприємством, метою якого є отримання прибутку за рахунок виробничої та підприємницької діяльності, його відмова від своєї основної комерційної діяльності та визнання її непрофільною, а також те, що надання послуг з функціонування та обслуговування веб-порталу є не основною профільною діяльністю Підприємства, а функцією Мінекономрозвитку, яке своїми наказами переклало її на ДП «Зовнішторгвидав України», Рахункова палата зазначає, що такий стан справ є економічно не вигідним для держави.

Утримання збиткового державного підприємства за рахунок коштів державного бюджету суперечить суті та принципам фінансування бюджетних установ та отримувачів бюджетних коштів. **Розрахунок** безоплатного забезпечення веб-порталу Уповноваженого органу з питань державних закупівель має базуватися на реальних потребах утримання такого веб-порталу, а не фінансування ДП «Зовнішторгвидав України» в цілому.

Рахункова палата вважає, що за таких умов економічно доцільним є створення структурного підрозділу у департаменті державних закупівель Мінекономрозвитку, який би здійснював наповнення веб-порталу, відповідав за його роботу (супроводження) та безкоштовно розміщував інформацію, як це і передбачено Законом 1197, а ДП «Зовнішторгвидав України» здійснювало б свою комерційну діяльність, визначену Статутом.

Відповідно до пункту 38 додатка до окремого доручення Міністра економічного розвитку і торгівлі України І.М. Прасолова від 24.10.2013 № 100/751-13 функціональне спрямування ДП «Зовнішторгвидав України»

здійснюється департаментом державних закупівель та державного замовлення. З 2013 року інших розпорядчих рішень щодо контролю та координації діяльності ДП «Зовнішторгвидав України» у Міністерстві не прийнято. Право підписувати документи юридичній особі, уповноваженій Мінекономрозвитку здійснювати публікацію офіційного друкованого видання з питань державних закупівель та міжнародного інформаційного видання з питань державних закупівель, надано директору департаменту державних закупівель та державного замовлення.

Рахунковою палатою встановлено, що протягом 2014 – 2015 років зміна функціональних обов'язків ДП «Зовнішторгвидав України» у Мінекономрозвитку оформлена всупереч наказам та дорученням Міністра, чинних на момент здійснення вказаних дій, різними посадовими особами міністерства, але в жодному із випадків не тією особою, на яку покладено вказані повноваження – директором департаменту державних закупівель та державного замовлення.

**Розмір платних послуг, які надавалися ДП «Зовнішторгвидав України» у підзвітному періоді, як і в попередніх роках, Міністерством не встановлювався та не затверджувався.**

Статтею 5 Закону України від 06.09.2012 «Про адміністративні послуги» визначено, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються, зокрема, платність або безоплатність надання адміністративної послуги.

Перелік платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством економічного розвитку і торгівлі, підприємствами та організаціями, що належать до сфери його управління, і розмір плати за їх надання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1111. До зазначеного переліку ДП «Зовнішторгвидав України» не включено.

**Отже, Мінекономрозвитку функція із забезпечення діяльності безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу здійснюється неефективно та не відповідає чинному законодавству.**

### ***3.3. Забезпечення Антимонопольним комітетом України функції органу оскарження у сфері державних закупівель***

Згідно з пунктом 17 частини першої статті 1 Закону 1197 органом оскарження у сфері державних закупівель визначено Антимонопольний комітет України. Відповідно до абзацу другого частини третьої статті 8 вказаного Закону Постійно діюча адміністративна колегія АМКУ діє у складі трьох державних уповноважених АМКУ.

Постійно діючу адміністративну колегію Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель (далі – Колегія АМКУ) створено відповідно до розпорядження АМКУ від 15.07.2010 № 352-р. Розпорядженнями АМКУ від 18.10.2013

№ 870-р., 01.07.2015 № 16-рп, 03.07.2015 № 17-рп затверджувався склад<sup>8</sup> Колегії.

Відповідно до розпорядження від 17.07.2010 № 415-р затверджено Регламент Постійно діючої адміністративної колегії Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, який визначає порядок проведення засідань Колегії, процедуру вирішення питань, віднесених до її компетенції, інші питання роботи Колегії.

З дня прийняття вказаного Регламенту зміни чи доповнення до нього не вносилися. Рекомендація Рахункової палати щодо необхідності внесення змін до Регламенту роботи Колегії з метою врегулювання прогалин у процедурних питаннях АМКУ не виконана, а саме: Законом 679 до статті 18 Закону 1197, якою визначається діяльність органу оскарження, також внесено суттєві зміни, які необхідно відобразити у Регламенті.

Перевіркою встановлено, що роботу, пов'язану з підготовкою та оформленням скарг до розгляду Колегією АМКУ, здійснює департамент з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель (далі – Департамент), до складу якого входить 4 відділи. Згідно із штатним розписом у департаменті значиться 22 штатні одиниці, фактично працює 16 працівників. Середньомісячна заробітна плата працівників Департаменту становить 6 656,57 гривень (середній оклад – 2056 гривень).

Перевіркою встановлено, що Департамент та Колегія АМКУ фінансуються за рахунок бюджетної програми КПКВК 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції».

Обсяг видатків, визначений у Державному бюджеті України на 2014 рік за КЕКВ 5000 «Інші видатки», становить 16 відс. потреби (потреба центрального апарату Комітету у видатках становила 24 163,9 тис. грн, касові видатки загального фонду бюджету за 2014 рік – 0 грн, спеціального фонду – 3 926,6 тис. гривень). Обсяг видатків, визначений у Державному бюджеті України на 2015 рік за КЕКВ 5000 «Інші видатки», становить 26 відс. потреби (потреба центрального апарату Комітету у видатках станом на 01.08.2015 становила 12680,0 тис. грн, касові видатки загального фонду бюджету становили 0 грн, спеціального фонду – 3 338,2 тис. гривень).

Окремо кошти на утримання Колегії та Департаменту не виділяються. В той час як плата за подання скарги до органу оскарження, відповідно до абзацу 3 частини 5 статті 18 Закону № 1197, зараховується до Державного бюджету

---

<sup>8</sup> Станом на сьогодні голова Колегії – Полюхович Валерій Іванович – державний уповноважений; члени Колегії – Вовк Андрій Михайлович – державний уповноважений; Процишен Марія Вікторівна – державний уповноважений. В свою чергу, розпорядженням від 20.07.2015 № 21-рп внесено зміни до розпорядження від 05.03.2012 № 158-р, а саме затверджено заміщення членів Колегії: у разі відсутності або неможливості здійснення своїх повноважень членами Колегії їх заміщують державний уповноважений Артеменко А.І. або державний уповноважений Панаїотіді С.М.

України, утримання уповноваженого органу оскарження з питань державних закупівель держава повністю переклала на бюджетну установу – Антимонопольний комітет України, який в межах своїх матеріально-технічних можливостей забезпечує роботу Колегії АМКУ та Департаменту.

Розмір плати визначається згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.07.2010 № 773 «Про встановлення розміру плати за подання скарги відповідно до статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель», а саме: 5 тис. грн у разі оскарження процедури державної закупівлі товарів або послуг та 15 тис. грн у разі оскарження процедури державної закупівлі робіт. Протягом 2014 року до державного бюджету сплачено коштів за подання скарг до органу оскарження – 4 473,36 тис. грн, станом на 01.09.2015 – 4 340,0 тис. гривень.

Проведеним аналізом скарг, що надійшли на розгляд Колегії протягом серпня – грудня 2014 року, встановлено, що предметом переважної частини скарг є закупівля вугілля кам'яного, лікарських засобів, фармацевтичних препаратів, медичного устаткування, харчових продуктів та обладнання і устаткування для енергопідприємств.

З початку 2014 року станом на 30.09.2015 до Комітету як органу оскарження надійшло 1907 скарг щодо порушення порядку проведення процедур державних закупівель, з яких прийнято до розгляду 1580 скарг.

Колегією АМКУ протягом зазначеного періоду проведено 563 засідання, на яких розглянуто 1551 скаргу, за якими винесено рішення щодо: відмови у задоволенні скарги – 485, задоволення повністю або частково – 748, повернення без розгляду – 15, припинення розгляду – 303 (у зв'язку з відкликанням скарг суб'єктом оскарження, прийняттям замовником, генеральним замовником рішення про відміну торгів чи визнання їх такими, що не відбулися, виявленням обставин, зазначених в абзацах другому – п'ятому частини шостої статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель», які встановлені органом оскарження після прийняття скарги до розгляду).

В ході проведення контрольного заходу встановлено, що, як і у попередній період, Колегією АМКУ за всіма скаргами застосовувалося право на зупинення процедури закупівлі АМКУ до прийняття нею рішення по суті. Як і в попередньому періоді, Рахункова палата констатує, що норма частини восьмої статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель», відповідно до якої подання скарги не призупиняє процедуру закупівлі, за винятком випадку, коли орган оскарження приймає рішення про призупинення процедури закупівлі, а орган оскарження має право за власною ініціативою або за заявою суб'єкта оскарження прийняти рішення про призупинення процедури закупівлі на строк до винесення рішення за скаргою, не є імперативною та не зобов'язує АМКУ при отриманні скарги зупиняти процедуру закупівлі.

Перевіркою виявлено Рішення Адміністративної колегії Полтавського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України від 24.06.2014 № 02\158-рш (справа № 02-01-50\28-2014) «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції», згідно з пунктами 1-5 якого дії ТОВ «БМС Техно» та ТОВ «Фолгат ФТК» визнано порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченим пунктом 1

статті 50 та пунктом 4 частини 2 статті 6 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів на закупівлю у 2013 році. Пунктами 6–15 зазначеного Рішення Полтавського відділення АМКУ на ТОВ «БМС Техно» та ТОВ «Фолгат ФТК» накладено штрафи у розмірі 68 000 грн за кожне правопорушення.

Незважаючи на зазначене рішення регіонального відділення АМКУ, перевіркою встановлено, що протягом 2014–2015 років за скаргами цих суб'єктів господарювання – порушників конкурентного законодавства Колегією АМКУ 7 разів розглядалися, призупинялися процедури закупівель до 30 днів та приймалися рішення.

Крім того, перевіркою встановлено, що Колегією АМКУ приймалися рішення за результатами розгляду скарг наведених вище суб'єктів господарювання, дії яких можна кваліфікувати такими, що спрямовані на штучне затягування процедур державних закупівель, та, як наслідок, невикористання замовниками протягом 2014 року бюджетних коштів.

Так, згідно з рішенням Колегії АМКУ від 25.12.2014 № 1643-р\пк-ск за скаргою ТОВ «БМС ТЕХНО» до виконавчої дирекції Фонду соцстрахування з тимчасової втрати працездатності на закупівлю «послуг щодо проектування та розроблення автоматизованої системи «Єдиний електронний реєстр листків непрацездатності» виконавчу дирекцію Фонду соцстрахування з тимчасової втрати працездатності зобов'язали внести зміни до документації конкурсних торгів з метою усунення порушень, наведених у мотивувальній частині цього рішення (Голова Колегії – С. Мороз).

З матеріалів справи випливає, що Колегія до прийняття згаданого рішення попередньо тричі розглядала одні й ті самі документи за скаргою ТОВ «БМС ТЕХНО» за вказаною процедурою закупівлі (рішення Колегії АМКУ від 02.09.2014 № 967-р\пк-ск; від 14.10.2014 № 1264-р\пк-ск; від 17.11.2014 № 1436-р\пк-ск).

Відповідно до частини шостої статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель» орган оскарження залишає скаргу без розгляду у разі, якщо суб'єкт оскарження подає скаргу щодо того самого порушення, у тій самій процедурі і з тих самих підстав, які вже були предметом розгляду органу оскарження і щодо яких органом оскарження було прийнято відповідне рішення.

Про необхідність застосування Колегією АМКУ цієї норми Закону постійно наполягав і державний замовник – Фонд соцстрахування з тимчасової втрати працездатності, проте ця вимога була проігнорована. Як наслідок, з липня 2014 року Колегією АМКУ на підставі формальних скарг ТОВ «БМС ТЕХНО», всупереч Закону України «Про здійснення державних закупівель», зірвано закупівлю послуг щодо проектування та розроблення автоматизованої системи «Єдиний електронний реєстр листків непрацездатності». Кошти державного бюджету у розмірі 8 000 000 грн (вісім мільйонів) у 2014 році на ці цілі не використано.

Виявлено ряд рішень Колегії АМКУ, які стосуються відміни процедур закупівель на підставі формальних помилок, зроблених замовником, а саме

рішеннями Колегії АМКУ зобов'язано: від 24.12.2014 № 1636-р\пк-ск за скаргою GSE Power Syster Ins до ДП «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» при закупівлі «обладнання інформаційно-обчислювальної платформи та математичної моделі повномасштабного тренажера ПМТ-1000 для ВП РАЕС» відмінити процедуру закупівлі (Голова Колегії С. Мороз); від 04.02.2015 № 99-р/пк-ск за скаргою ТОВ «ВЕКТОР-ДОЛИНА» до ДП «Вигодське лісове господарство» відмінити процедуру закупівлі «Послуги, пов'язані з лісництвом – 53 лоти» за лотами №№ 2-4, 8, 9, 11, 12, 14, 24-26, 28, 30-38, 52; від 24.06.2015 № 998-р/пк-ск (за підписом С. Мороз) департамент житлово-комунального господарства та будівництва Дніпродзержинської міської ради Дніпропетровської області відмінити процедуру закупівлі «Автомобілі спеціальної призначеності, інші – спеціальні дорожні машини» та інші.

Як приклад відміни торгів Колегією АМКУ на підставі формальних помилок можна навести таку справу. Колегією отримано скаргу ТОВ «Сумський центр здоров'я» від 16.07.2014 № 247 щодо порушення комунальним закладом Білопільської районної ради «Білопільська центральна районна лікарня» Сумської області порядку проведення процедури закупівлі «Продукти харчові готові гомогенізовані для дитячого та дієтичного харчування (продукти харчові готові гомогенізовані для дитячого та дієтичного харчування, продукти для лікувального харчування дітей, хворих на фенілкетонурию)». Скаржник зазначає, що згідно з протоколом засідання комітету конкурсних торгів від 10.07.2013 № 5 замовник відхилив пропозицію ТОВ «Сумський центр здоров'я» та допустив до оцінки пропозиції НПВП «Нутритек-Україна» та ТОВ «ТД Медсвіт», які, на думку скаржника, не відповідають документації конкурсних торгів. Зокрема, згідно з додатком № 3 «Медико-технічні вимоги» до документації конкурсних торгів продукт лікувального харчування повинен відповідати за вмістом таким критеріям: за вмістом тирозину в 100 г білка – не менше 8,8 г; за вмістом суми амінокислот, які вміщують сірку (метіонін та цистеїн) в 100 г білка – не менше 5,0 г.

За результатами розгляду скарги по суті Колегією АМКУ встановлено, що НПВП «Нутритек-Україна» та ТОВ «ТД Медсвіт» не порушили вимог документації конкурсних торгів, про що повідомляв скаржник. Водночас Колегією проаналізовано пропозиції конкурсних торгів учасників та відмінено процедуру закупівлі за такими формальними підставами, як відсутність річної звітності, в той час як у документах наявна квартальна звітність на останню звітну дату (в документації зазначено на останній звітний період), або відсутність свідоцтва про державну реєстрацію, довідки ЄДРПОУ та довідки про взяття на облік платника податку, в той час як у документах, зокрема НПВП «Нутритек-Україна», наявні довідка ЄДРПОУ, копія витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та копія свідоцтва платника єдиного податку тощо. Таким чином, Колегія АМКУ з надуманих, формальних підстав відмінила процедуру закупівлі лікувального харчування для дітей, хворих на фенілкетонурию.

Разом з тим слід зазначити, що проведенням аналізом статутних документів встановлено, що відповідно до п. 1.4. Статуту НПВП «Нутритек-



Україна» єдиним його засновником є Одинецький Володимир Олександрович. Розмір статутного фонду у Статуті не визначений. Відповідно до п. 3.1 Статуту ТОВ «ТД Медсвіт» (переможець торгів) у нього єдиний учасник. Розмір статутного фонду відповідно до п. 4.1 Статуту становить 1000,0 гривень. Відповідно до розділу 15 Статуту ТОВ «Сумський центр здоров'я» (який є скаржником), затвердженого 12.06.2009 рішенням позачергових загальних зборів учасників, зі змінами, затвердженими протоколом від 09.03.2010, учасником товариства є малолітня фізична особа.

Крім того, перевіркою встановлено, що ТОВ «Сумський центр здоров'я» на розгляд Колегії АМКУ також подано скаргу від 16.07.2014 № 248 щодо порушення Комунальною установою «Сумська міська дитяча клінічна Святої Зінаїди» процедури закупівлі «Продукти харчові готові гомогенізовані для дитячого та дієтичного харчування (амінокислотні суміші для хворих на фенілкетонурию)». Зазначена скарга повністю ідентична попередній, змінився лише замовник. Як і в попередньому випадку, Колегією АМКУ прийнято рішення від 14.08.2014 № 971-р/пк-ск та відмінено процедуру закупівлі за надуманими, формальними обставинами.

Водночас перевіркою виявлено категорію справ, які розглядалися Колегією АМКУ за межами оскаржуваних вимог.

Як приклад, за скаргою ТОВ «Флауер» щодо порушення Департаментом охорони здоров'я Одеської міської ради порядку проведення процедури закупівлі «26.60.1. Кардіостимулятори» Колегією АМКУ прийнято рішення від 06.10.2014 № 1213-р/пк-ск, за яким замовник зобов'язаний відмінити процедуру закупівлі. Орієнтовна вартість закупівлі кардіостимулятора становить 220 000,0 гривень.

При цьому, як впливає з матеріалів справи та з самого рішення, вказані скаржником порушення під час розгляду справи не підтвердилися. Проте Колегія самостійно знайшла порушення у проведенні процедури закупівлі – відсутність у всіх учасників копії з Єдиного державного реєстру платників ПДВ, незважаючи на те, що в цьому ж рішенні зазначено, що всі учасники мають свідоцтва про реєстрацію платника податку на додану вартість.

На підставі такого порушення відмінена вся процедура закупівлі. Рахункова палата вважає, що це формальне та надумане рішення Колегії АМКУ. Яким чином відсутність витягу з Єдиного реєстру може впливати на цінову та якісну складову, незрозуміло. Відміна в кінці року закупівлі для лікарні дитячого кардіостимулятора не є державницьким підходом з боку АМКУ. При цьому звертає увагу документація щодо платоспроможності та відповідності кваліфікаційним вимогам самого скаржника. Так, згідно з п. 9.1 Статуту ТОВ «Флауер», затвердженого протоколом № 1 зборів учасників від 27.04.2007 р., для забезпечення діяльності ТОВ створено статутний фонд у розмірі 16 500 (шістнадцять тис. п'ятсот грн), що становить 100% статутного фонду товариства. В той же час, згідно з п. 2.1 учасником ТОВ є одна особа, а у довідці про наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід, що видана ТОВ «Флауер», вказано про відсутність у працівників базової чи іншої медичної освіти.

Фахівцями Рахункової палати виявлені численні факти розгляду Колегією АМКУ скарг, які надходили від ТОВ «Міраж трейд» та фізичної особи-підприємця Здорика В.А., щодо встановлення замовниками дискримінаційних вимог до документації конкурсних торгів (кваліфікаційної документації) на закупівлю продуктів харчування. Вказані скарги подавалися в останні дні строків, установлених для подання до органу оскарження скарг, а також усі були однакового змісту. В усіх випадках скарги приймалися до розгляду Колегією АМКУ, яка призупиняла процедури закупівлі. Перевіркою встановлений 21 такий випадок.

Рахункова палата, аналізуючи рішення Колегії АМКУ, вбачає законодавчу проблему неврегульованості участі у процедурах державних закупівель учасників, статутний капітал яких є мізерним порівнянно з орієнтовною вартістю предмета закупівлі та можливістю взяття на себе фінансових зобов'язань.

Зокрема, Колегією АМКУ прийнято рішення від 15.07.2015 № 1157-р\пк-ск за скаргою ТОВ «Облтопвугілля» щодо порушення комунальною установою «Бериславський районний центр по обслуговуванню закладів освіти» порядку проведення процедури закупівлі – «05.10.1. Вугілля кам'яне марки АС», за яким замовника зобов'язали відмінити торги. Орієнтовна вартість закупівлі – 2 500 000,0 грн (два мільйони п'ятсот тисяч гривень).

Зазначена скарга розглянута Колегією АМКУ в межах оскаржуваних вимог. Однак з матеріалів справи вбачається, що сам скаржник є «сумнівно» платоспроможним. Так, згідно з п.6.6 Статуту ТОВ «Облтопвугілля» статутний капітал товариства становить 5 000, 0 грн, де 2500 грн та 2 500 грн – внески фізичних осіб. У кожній графі Звіту про фінансові результати за 2014 рік проставлений прочерк, тобто фінансова діяльність зазначеного ТОВ відсутня.

Водночас Рахункова палата констатує, що після затвердження нового складу 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.

Зокрема, згідно з рішенням Колегії АМКУ від 30.07.2015 № 1258-р\пк-ск за скаргою дочірнього підприємства «Автомобільна компанія «Богдан Моторс» щодо порушення Запорізьким комунальним підприємством міського електротранспорту «Запоріжелектротранс» порядку проведення процедури закупівлі – «29.10.2 Автомобілі пасажирські (засоби транспортні моторні для перевезення людей, інші – тролейбуси нові)» – прийнято рішення відмовити Скаржнику у задоволенні його скарги від 01.07.2015 № 428\01-25. При цьому у рішенні зазначається, що орган оскарження розглядає скаргу та приймає рішення в межах одержаної за скаргою інформації, з огляду на з положення абзацу третього частини одинадцятої статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель».

Водночас попередньою перевіркою встановлено, що протягом 2013 – 2014 років чотири скаржники постійно оскаржували процедури закупівлі вугілля кам'яного у різних замовників, зокрема, ТОВ ТД «Світ СР»; ТОВ «Енергооснова», ТОВ «Тепло-Холдинг» і ТОВ «Гірничо-промислова компанія «Енергоперспектива», скарги яких були сумнівними. До

**правоохоронних органів матеріали щодо таких товариств за рекомендацією Рахункової палати Колегією АМКУ не передавалися.**

Як встановлено перевіркою, у період з 01.09.2014 до 01.09.2015, вже після наданих рекомендацій Рахункової палати, на адресу Колегії АМКУ продовжували надходити скарги від вказаних суб'єктів господарювання. При цьому, як і в попередньому періоді, Колегія АМКУ приймала скарги до розгляду та призупиняла процедури закупівель. Жодного звернення до правоохоронних органів за період перевірки 2014 – 2015 років Колегією АМКУ не направлялось. **Отже, рекомендації Рахункової палати щодо зупинення розгляду в АМКУ «сумнівних скарг» та передання відповідних матеріалів щодо ТОВ ТД «Світ СР», ТОВ «Енергооснова», ТОВ «Тепло-Холдинг» і ТОВ «Гірничо-промислова компанія «Енергоперспектива» не виконані.**

Зокрема, від ТОВ ТД «Світ СР» у період з 01.09.2014 до 01.09.2015 отримано та розглянуто по суті 5 скарг, від ТОВ «Тепло-Холдинг» – 7 скарг, 3 скарги від ТОВ «Гірничо-промислова компанія «Енергоперспектива».

За звітний період суб'єктами господарювання оскаржено 113 рішень Колегії, з них – 55 в 2014 році та 58 в 2015 (станом на 25.09.2015), що становить 7,1 відсотка.

**В цілому за час існування Колегії АМКУ (з 2010 року) станом на 01.09.2015 із загальної кількості прийнятих 8341 рішення, оскаржено до суду 357, що становить 4,3 відсотка. Скасовано судом остаточно 28 (0,33 відсотка) прийнятих рішень Колегією АМКУ. Перебуває на розгляді у судах різних інстанцій 15.**

#### **4. АНАЛІЗ СТАНУ ДОТРИМАННЯ РОЗПОРЯДНИКАМИ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ ВИМОГ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ПРОТЯГОМ 2014 ТА ПОТОЧНОГО РОКІВ ЗА МАТЕРІАЛАМИ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ**

Відповідно до статті 13 Закону України «Про Рахункову палату» державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій державних закупівель і містить перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення державних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення державних закупівель.

Проведені дослідження та оцінка результатів контрольних заходів, проведених Рахунковою палатою протягом 2014 та поточного року, свідчать, що більшість правопорушень, допущених розпорядниками коштів під час здійснення державних закупівель, набули системного характеру і їх допускали майже усі розпорядники бюджетних коштів незалежно від регіону чи галузі економіки.

**В ході 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. Це, насамперед, стосується укладення договорів без застосування будь-яких процедур закупівель, передбачених Законами 2289 і 1197, та поділу предмета закупівлі на частини з метою уникнення відкритих торгів.

Усього таких порушень виявлено на суму 15 712,74 тис. гривень. А саме, під час перевірки: Генеральної прокуратури України (4199,6 тис. грн)<sup>9</sup>; ГУ ДСНС України в Одеській області (112,66 тис. грн); ДП «Національний культурно-мистецький та музейний комплекс «Мистецький арсенал» (215,4 грн); відділів освіти Дергачівської, Дворічанської, Коломацької райдержадміністрацій Харківської області, Галяцької та Карлівської райдержадміністрацій Полтавської області (723,1 тис. грн); Західного територіального квартирно-експлуатаційного управління Міністерства оборони України (3440,4 тис. грн); Департаменту з питань цивільного захисту та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Київської ОДА (2070,2 тис. грн); Центрального державного архіву зарубіжної україніки (209,9 тис. грн); НДСЛ «Охматдит» (1134,7 тис. грн) та інших.

Зокрема, Генпрокуратурою в порушення вимог статті 2 Закону 2289, без застосування процедур закупівлі товарів і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, закуплено меблі конторські/офісні на суму 1370,0 тис. грн, меблі для сидіння на суму 484,1 тис. грн, а також надані послуги з поточного ремонту приміщень на суму 2345,5 тис. гривень<sup>10</sup>.

Шляхом поділу предмета закупівлі на частини, без проведення тендерних процедур ДП «Національний культурно-мистецький та музейний комплекс «Мистецький арсенал» придбано меблі для сидіння за трьома договорами, укладеними з одним постачальником (ПП «Магнат Дизайн Центр») на суму 215,4 тис. гривень.

Центральним державним архівом зарубіжної україніки упродовж 9 місяців 2014 року укладено договори на надання послуг з охорони архіву без застосування тендерних процедур загалом на суму 209,9 тис. грн, з яких оплачено 145,8 тис. грн, що суперечить вимогам Закону 1197.

Проведений аналіз засвідчив, що розпорядники бюджетних коштів обирали переможцем торгів учасника, який не відповідав кваліфікаційним критеріям та умовам, встановленим у документації конкурсних торгів; не застосовували у необхідних випадках право відхилення тендерних пропозицій, не відміняли торги тоді, коли відбувалося відхилення усіх тендерних пропозицій.

<sup>9</sup> Уточнюємо, що порушення законодавства про державні закупівлі Генеральною прокуратурою України допущені у першій половині 2013 року та виявлені Рахунковою палатою у 2014 році в ході аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених органам прокуратури України на забезпечення їх діяльності

<sup>10</sup> Наведено розподіл порушень вимог Закону 2289, допущені Генеральною прокуратурою України в 2013 році, про які йдеться мова в попередньому абзаці

Це свідчить про порушення розпорядниками коштів вимог частини другої статті 29 та частини першої статті 30 Закону 2289 при проведенні державних закупівель.

**У 2014-2015 роках таких порушень виявлено на загальну суму 190 305,12 тис. грн**, у тому числі при перевірці ГУ ДСНС України в Запорізькій області (2881,5 тис. грн); ДП «Львіввугілля» (30,6 тис. грн); відділу освіти та науки Нікопольської міської ради Дніпропетровської області (2124,1 тис. грн); Дніпропетровського департаменту ЖКГБ (4,2 млн грн); департаменту капітального будівництва Черкаської обласної держадміністрації (15951,4 тис. грн); управління капітального будівництва Львівської облдержадміністрації (70,5 млн грн); департаменту будівництва, житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури Івано-Франківської облдержадміністрації (16399,6 тис. грн); Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (1559,9 тис. грн); ДП «Бар'єр» (3,4 млн грн); Гідрометеорологічного центру Чорного та Азовського морів (372,7 тис. грн); Управління НБУ в Рівненській області (143,5 тис. грн); НДСЛ «Охматдит» (3657,8 тис. грн); Інституту гематології (5378,9 тис. грн); ДУ «Національний інститут хірургії та трансплантології ім. О.О.Шалімова НАМН України» (1144,8 тис. грн); ДУ «Інститут нефрології НАМН України» (3579,6 тис. грн); Служби автомобільних доріг в Одеській області (745,35 тис. грн); Служби автомобільних доріг у Миколаївській області (52 332,1 тис. грн); Служби автомобільних доріг у Херсонській області (412,0 тис. грн); Миколаївської обласної бази спеціального медичного постачання (3 701,5 тис. грн); Херсонського обласного територіального центру екстреної медичної допомоги (2 350,2 тис. грн); Одеського обласного територіального центру екстреної медичної допомоги (2 672,4 тис. грн); ДП «Зовнішторгвидав України» (424,92 тис. грн).

Так, департаментом капітального будівництва Черкаської обласної держадміністрації всупереч вимогам частини 1 статті 29 Закону 2289 не відхилена пропозиція переможця торгів щодо виконання будівельно-монтажних робіт з реконструкції Черкаського академічного обласного українського музично-драматичного театру імені Т.Г. Шевченка, яка не відповідала умовам документації конкурсних торгів, не відмінено торги відповідно до статті 30 цього Закону як такі, що не відбулися. Як наслідок, з переможцем торгів - ТОВ «ПМ-Арсенал» укладено договір на суму 15951,4 тис. гривень.

Управлінням капітального будівництва Львівської облдержадміністрації з недотриманням вимог пункту 3 частини першої статті 29 Закону 2289 не відхилено пропозицію учасника конкурсних торгів ПрАТ «Аеробуд», яка не відповідала умовам документації конкурсних торгів. У подальшому з ПрАТ «Аеробуд» укладено договір щодо виконання робіт з реконструкції Львівського обласного клінічного перинатального центру на загальну суму 70,5 млн гривень.

З недотриманням вимог статті 29 Закону 2289 та вимог документації конкурсних торгів, згідно з якими замовник відхиляє пропозицію конкурсних торгів у разі, якщо пропозиція конкурсних торгів не відповідає умовам їх

документації, комітетом з конкурсних торгів НДСЛ «Охматдит» обрано переможцем учасників, пропозиції яких не відповідали умовам документації конкурсних торгів. Із визначеним таким чином переможцем лікарнею укладено договори, за якими придбано лікарські засоби на суму 3657,8 тис. гривень.

При закупівлі лікарських засобів і виробів медичного призначення (витратних матеріалів) для лікування хворих нефрологічного профілю із застосуванням методів гемо- та перитонеального діалізу пропозиції учасників ТОВ «Бакмед» і ТОВ «Лінк-Медитал» за вказаними предметами закупівлі не відповідали медико-технічним вимогам, визначеним документаціями конкурсних торгів (оскільки у пропозиціях відсутні оригінали листа виробника (які підтверджують, що учасник торгів є офіційним представником (дилером, агентом, дистриб'ютором) і має можливість поставки товару у необхідній кількості, належної якості та у визначені документацією конкурсних торгів і конкурсною пропозицією учасника строки) на одне із найменувань витратних матеріалів, включених до цих лотів. Однак у порушення статей 29 і 30 Закону 2289 комітетом ДУ «Інститут нефрології НАМН України» пропозиції конкурсних торгів ТОВ «Бакмед» і ТОВ «Лінк-Медитал» не відхилено, і торги не відмінено.

Всупереч вимогам статті 39 Закону 2289 і Закону 1197, відповідно до яких процедура закупівлі в одного учасника (переговорна процедура) застосовується замовником як виняток, **розпорядники бюджетних коштів неправомірно застосовували вказану процедуру закупівлі. Всього Рахунковою палатою виявлено таких порушень на загальну суму 82 097,8 тис. гривень.**

Зокрема, під час перевірки: *управління капітального будівництва Тернопільської ОДА (4893,9 тис. грн); Управління капітального будівництва Запорізької облдержадміністрації (51936,4 тис. грн); ДП «Національний культурно-мистецький та музейний комплекс «Мистецький арсенал» (21 767,5 тис. грн); Інституту інноваційних технологій і змісту освіти (3,5 млн грн).*

Наприклад, Інститутом інноваційних технологій і змісту освіти укладено 11 договорів з ДСВ «Освіта», визначеним переможцем процедури закупівлі в одного учасника на видання 11 найменувань підручників для учнів спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для сліпих дітей (загальним тиражем 2009 примірників) загальною вартістю 3,5 млн грн, без наявності умови застосування цієї процедури закупівлі, передбаченої пунктом 3 частини другої статті 39 Закону<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Згідно з висновком Уповноваженого органу (Мінекономрозвитку) за результатами здійснення моніторингу державних закупівель від 19.07.2013 № 3303-06/25380-12 при застосуванні процедури закупівлі в одного учасника комітетом з конкурсних торгів ПТЗО не дотримано вимог частини першої та пункту 3 частини другої статті 39 Закону 2289, процедура закупівлі в одного учасника застосована без наявності умови застосування цієї процедури закупівлі.

Продовжується практика порушення вимог частини п'ятої статті 40 Закону 2289 і 1197, зокрема, **невідповідність умов договору про закупівлю змісту пропозиції конкурсних торгів учасника – переможця процедури; зміни істотних умов договору після його підписання.**

Такі порушення у 2014-2015 роках виявлено на загальну суму **63 290,90 тис. гривень**. Зокрема, під час контрольних заходів на таких об'єктах: *КП «Боярське головне виробниче управління житлово-комунального господарства» (600,0 тис. грн); департамент капітального будівництва Черкаської облдержадміністрації (44 074,2 тис. грн); департамент охорони здоров'я Київської міськдержадміністрації (789,0 тис. грн); КП «Житлоінвестбуд-УКБ» (17 млн грн); НДСЛ «Охматдит» (827,7 тис. грн).*

Так, департаментом капітального будівництва Черкаської облдержадміністрації укладено з переможцем торгів ТОВ «Черкасिमіськбуд» договір на проведення робіт з реконструкції поліклініки під перинатальний центр, ціна якого не відповідала (була вищою) акцептованій договірній ціні, наданій у конкурсній пропозиції. З недотриманням вимог частини п'ятої статті 40 Закону 2289 департаментом використано 44074,2 тис. грн за КПКВК 6301130.

Під час проведення ремонтно-реставраційних робіт Національного музею Тараса Шевченка у м. Києві скориговано проектно-кошторисну документацію, що призвело до збільшення вартості робіт на 17 млн грн, зокрема: під час проведення конкурсних торгів замовником (КП «Житлоінвестбуд-УКБ») не було дотримано вимоги частини 5 статті 40 Закону 2289 та змінено під час укладання підрядного договору істотні умови договору.

**Інших порушень законодавства у сфері державних закупівель виявлено на суму 494 541,9 тис. гривень.**

**Аналіз виявлених порушень законодавства України щодо державних закупівель, виявлених Рахунковою палатою в ході контрольних заходів у 2014 та поточному роках, свідчить, що більшість порушень допускається на стадіях підготовки документації з конкурсних торгів та проведення тендерів, коли свідомо встановлюються дискримінаційні умови. Порушення мають широке розповсюдження і по регіонах, і за галузями.**

Як встановлено, більшість порушень скоюється з метою створення умов для перемоги окремого виконавця, лобіювання його інтересів. Замовники користуються найпростішими схемами відхилення реальних переможців торгів за формальними підставами (відсутність нумерації сторінок, електронної адреси тощо), а також ігнорування будь-яких порушень з боку так званого «свого» переможця процедури закупівлі. Такі дії необхідно кваліфікувати як прямі корупційні прояви, що полягають у неправомірному створенні переваг для окремих суб'єктів господарювання.

Наслідком таких порушень є розкрадання значних державних коштів, проведення «фіктивних торгів», зловживання, які позбавляють державу можливості забезпечення чесних ринкових правил при здійсненні тендерів і, як результат, завищення закупівельних цін на товари, роботи і послуги, а також погіршення якості закупленої продукції.

За повідомленням Державної казначейської служби України<sup>12</sup>, органами Держказначейства надано 561 попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства щодо взяття та/або реєстрації бюджетних зобов'язань (бюджетних фінансових зобов'язань) в частині виявлених порушень вимог законодавства, а саме – 305 попереджень в 2014 році на суму 459,7 млн грн та 256 попереджень за 9 місяців 2015 року на 171,3 млн гривень.

За повідомленням Державної фінансової інспекції України<sup>13</sup>, в 2014 році нею проведено 5 508 контрольних заходів, під час яких перевірялось питання дотримання законодавства у сфері державних закупівель, за результатами яких виявлено 2,035 млрд грн, що витрачені з порушенням законодавства. До суду було направлено 981 протокол про адміністративне правопорушення; 96 матеріалів контрольних заходів та 188 листів-інформувань передано до правоохоронних органів.

За період січень-вересень 2015 року зазначена статистика виглядає так: проведено 825 контрольних заходів, у ході яких перевірялось питання дотримання законодавства у сфері державних закупівель, під час яких виявлено 3,36 млрд грн, що витрачені з порушенням законодавства. До суду було направлено 593 протоколи про адміністративне правопорушення; 105 матеріалів контрольних заходів та 122 листи-інформування передано до правоохоронних органів.

За даними Міністерства внутрішніх справ України<sup>14</sup>, на сьогодні працівники оперативних підрозділів органів внутрішніх справ за письмовим дорученням слідчого, прокурора здійснюють оперативно-розшукові заходи за оперативно-розшуковими справами та слідчі (розшукові) дії і негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальних провадженнях стосовно посадових осіб-замовників державних закупівель.

Відповідно до листа Генеральної прокуратури України<sup>15</sup> у провадженні органів досудового розслідування перебуває ряд кримінальних проваджень, у яких досліджуються факти скоєння кримінальних правопорушень у сфері державних закупівель.

Зокрема, слідчими регіональних прокуратур з початку 2015 року здійснювалось досудове розслідування у 18 кримінальних провадженнях зазначеної категорії, з яких 3 закрито на підставі п. 2 частини 1 статті 284 КПК України (у зв'язку з відсутністю складу кримінального правопорушення), досудове розслідування в інших кримінальних провадженнях триває.

У слідчих Генеральної прокуратури України перебуває 20 кримінальних проваджень щодо злочинів у цій категорії, з них 10 відомостей внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань у 2014 році, 10 – у 2015 році.

За результатами перевірок, проведених управлінням ювенальної юстиції Генеральної прокуратури України, до Єдиного реєстру досудових розслідувань

---

<sup>12</sup> Лист до Рахункової палати від 20.10.2015 № 11-08/220-26373

<sup>13</sup> Лист до Рахункової палати від 16.10.2015 № 31-11/1027.

<sup>14</sup> Лист до Рахункової палати від 16.10.2015 № 38544.

<sup>15</sup> Лист до Рахункової палати від 19.10.2015 № 17/1/5-850-вих-15.



у 2014 році внесено відомості про 5 кримінальних проваджень за фактами порушень при процедурах державних закупівель, у 2015 році – щодо двох.

На сьогодні постає одне з головних завдань у сфері державних закупівель – це об'єднання зусиль правоохоронних та контролюючих органів для ефективної боротьби з порушеннями та порушниками у цій сфері. Вважаємо за необхідне розробити єдиний класифікатор порушень у сфері державних закупівель, а також розробити і затвердити спільний порядок взаємодії між зазначеними органами для успішнішого виконання державних функцій у сфері держзакупівель.

## ВИСНОВКИ

**1. Незважаючи на позитивні зрушення, які відбулися у сфері державних закупівель протягом другої половини 2014 року та у 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 38,85 і 33,6 відсотка відповідно.**

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 Верховною Радою України Закону України «Про публічні закупівлі» та Кабінетом Міністрів України «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. Отже, 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. Усього таких порушень виявлено на суму 15 712,74 тис. гривень.

Разом з тим 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 залишається неефективною. 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 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» щодо 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 звітного періоду (вже після наданих Рахунковою палатою рекомендацій) Колегія АМКУ приймала скарги до розгляду та приймала рішення по суті.

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. прийнятих Колегією АМКУ). Перебувають на розгляді в судах різних інстанцій 15 рішень. Загалом діяльність АМКУ з цих питань, особливо у 2015 році, можна вважати задовільною.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. 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.

**2.** 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.

**3.** 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, урахувавши 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.

**4.** 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.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко