

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 31.05.2018 № 13-1

ЗВІТ
про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель
у 2017 році

Київ 2018

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ	3
ВСТУП	5
1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	6
2. АНАЛІЗ СТАНУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У 2017 РОЦІ	8
3. АНАЛІЗ НОРМАТИВНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ, ТЕХНІЧНОЇ ТА ЕКСПЛУАТАЦІЙНОЇ РОБОТИ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ «PROZORRO»	15
4. АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ ТА КОНТРОЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	21
4.1. <i>Аналіз виконання Міністерством економічного розвитку і торгівлі України функцій уповноваженого органу у сфері публічних закупівель</i>	21
4.3. <i>Аналіз роботи Антимонопольного комітету України як органу оскарження у сфері публічних закупівель.....</i>	39
4.4. <i>Аналіз діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері державних (публічних) закупівель</i>	44
ВИСНОВКИ.....	48
ПРОПОЗИЦІЇ.....	55

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Підстава для проведення аналізу:

План роботи Рахункової палати на 2018 рік; Закон України «Про Рахункову палату» (статті 7, 13); Закон України «Про публічні закупівлі» (стаття 7).

Об'єкти аналізу:

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку, Міністерство); Антимонопольний комітет України (далі – Комітет, АМКУ); Державне підприємство «Прозорро» (далі – ДП «Прозорро», Підприємство).

Мета аналізу: встановлення фактичного стану справ щодо:

- продуктивності, результативності та економності використання коштів державного бюджету, які використовувались державними замовниками за процедурами публічних (державних) закупівель у 2017 році, а також бюджетних коштів, виділених об'єктам аналізу для забезпечення функціонування системи публічних (державних) закупівель;

- законності, своєчасності і повноти: прийняття управлінських рішень уповноваженими органами у сфері публічних закупівель; оцінки загального стану функціонування існуючої системи публічних закупівель; забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель;

- достатності і законності заходів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України із створення та забезпечення функціонування електронної системи закупівель «Інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro»» (далі – ІТС «Prozorro»).

Предмет аналізу:

Обсяг коштів Державного бюджету України, передбачених у 2017 році Міністерству економічного розвитку і торгівлі України за бюджетною програмою 1201010 «Керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі», в частині використання коштів на утримання структурних підрозділів Міністерства, які пов'язані з регулюванням і реалізацією державної політики у сфері закупівель та забезпеченням функціонування веб-порталу та електронної системи закупівель; Антимонопольному комітету України за бюджетною програмою 6011010 «Керівництво та управління у сфері конкурентної політики, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» в частині використання коштів на утримання постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, структурного підрозділу Комітету, що забезпечує роботу цієї колегії, а також структурного підрозділу, який здійснює контроль за змовами у сфері публічних закупівель; кошти державного бюджету або інших джерел фінансування на створення, забезпечення функціонування та ведення ІТС «Prozorro», а також обсяг коштів державного бюджету, використаних

державними замовниками за процедурами публічних (державних) закупівель у 2017 році.

Нормативно-правові акти, розпорядчі, бухгалтерські та первинні документи; інші документи, пов'язані з діяльністю Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольного комітету України, Державного підприємства «Прозорро».

Положення, техніко-економічні обґрунтування, технічні завдання, технічні проекти та інші документи щодо створення, функціонування та захисту інформації в ІТС «Prozorro», включаючи кабінет оскарження, а також електронні майданчики. Статистична, фінансова, бюджетна, управлінська звітність та інша інформація щодо державних (публічних) закупівель.

Критерії, які використовуються у ході аналізу:

- щодо продуктивності, результативності та економності використання коштів Державного бюджету України: забезпечення створення конкурентного середовища у сфері публічних (державних) закупівель; досягнення оптимального та раціонального використання бюджетних коштів під час застосування державними замовниками конкурентних процедур публічних закупівель; стан застосування державними підприємствами процедур публічних закупівель; забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; оцінка можливості економії бюджетних коштів під час застосування ІТС «Prozorro» (методологія); оцінка ризиків аналізу стосовно збору інформації про стан публічних закупівель;

- щодо законності, своєчасності і повноти управлінських рішень: відповідність управлінських рішень об'єктів аналізу положенням чинного законодавства з питань публічних закупівель, своєчасність і повнота їх прийняття; забезпечення реалізації Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольним комітетом України, Державним підприємством «Прозорро» повноважень, визначених законодавством України у сфері публічних закупівель;

- щодо достатності і законності заходів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України із створення та забезпечення функціонування електронної системи закупівель ІТС «Prozorro»: відповідність електронної системи закупівель ІТС «Prozorro» вимогам, визначеним Законом України «Про публічні закупівлі»; обґрунтованість рішення Мінекономрозвитку України щодо функціонування ІТС «Prozorro»; визначення технічних можливостей функціонування електронної системи закупівель, кабінету оскарження та електронних майданчиків; визначення ризиків діяльності ІТС «Prozorro», в тому числі захисту інформації.

Початкові обмеження щодо проведення аналізу: часові обмеження аналізу – 2017 рік.

Методи збирання даних: аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів, пов'язаних з предметом аналізу; управлінських рішень; аналіз бюджетних запитів, проектів кошторисів, планів асигнувань, довідок про

внесення змін до кошторисів та планів використання бюджетних коштів, лімітних довідок, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, первинних бухгалтерських, фінансових та інших документів, які є підставою для здійснення операцій з бюджетними коштами; аналіз фінансової, бюджетної, управлінської та статистичної звітності; аналіз положень техніко-економічного обґрунтування, технічного завдання, технічного проекту та інших документів щодо створення та функціонування ІТС «Прозорро»; аналіз інформації, отриманої на запити; аналіз та опрацювання матеріалів засобів масової інформації та спеціальних видань; опитування та отримання пояснень від посадових осіб об'єктів аналізу.

Направлення запитів до:

Державної казначейської служби України, Державної аудиторської служби України, Державної служби статистики України, Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України та Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

ВСТУП

Однією із головних функцій держави є забезпечення належного контролю щодо здійснення закупівель товарів, робіт та послуг для задоволення найважливіших потреб держави і суспільства в цілому шляхом перевірки законності й ефективності використання державних коштів та дотримання конкуренції у цій сфері. Важливим компонентом функціонування системи публічних закупівель є, насамперед, законодавство, яке визначає принципи, поняття та процедури здійснення закупівель, укладення державними інституціями договорів про закупівлю товарів, робіт та послуг для суспільних потреб тощо. При цьому мають бути визначені єдині критерії та підходи щодо прозорого, економічного використання державних ресурсів, а учасники цього процесу повинні мати рівні можливості, доступні і розумні процедурні механізми. Очевидно, що існування заможної держави обумовлюється не лише об'єктивними соціально-економічними, але і державно-управлінськими умовами, а отже, є неможливим неефективне правове регулювання фінансового контролю за використанням публічних коштів.

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

Враховуючи зазначене, Рахунковою палатою проаналізовано стан публічних (державних) закупівель у 2017 році. До здійснення зовнішнього фінансового контролю залучені фахівці ІТ-сфери і комп'ютерних технологій.

1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Протягом 2017 року у сфері публічних закупівель діяв Закон України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі» (далі – Закон № 922), який установлював правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади, Закон України від 12.05.2016 № 1356 «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» (далі – Закон 1356) та інші нормативно-правові акти, прийняті у цій сфері.

Протягом 2017 року Закон № 922 не зазнав значних змін. До нього вносилися зміни та доповнення шляхом прийняття трьох Законів України:

1) від 06.04.2017 № 2002-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я», яким частину третю статті 2 Закону № 922 доповнено абзацом вісімнадцятим такого змісту: «послуги за договорами про медичне обслуговування населення, що надаються відповідно до закону», чим з-під дії Закону № 922 виведено медичну сферу з обслуговування населення;

2) від 13.04.2017 № 2019-VIII «Про ринок електричної енергії», яким пункти 7–10 частини четвертої статті 2 викладено у новій редакції, чим з-під дії Закону № 922 виведені закупівлі товарів і послуг на ринку електричної енергії;

3) від 21.12.2017 № 2265-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель», яким запроваджено механізм моніторингу закупівель центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (далі – Держаудитслужба), та його територіальними органами, а також розширено повноваження Рахункової палати у частині здійснення аналітичних заходів (відповідно до пункту 6–1 частини першої статті 7 Закону України «Про Рахункову палату»).

Аналіз перших двох законів свідчить, що вони спрямовані, в першу чергу, на додаткове виведення з-під дії Закону № 922 певних товарів, робіт, послуг та іноді цілих галузей. **Щорічні застереження Рахункової палати щодо необхідності скорочення випадків незастосування законодавства про закупівлю не враховуються.** Згідно з частинами третьою та четвертою статті 2 Закону № 922 кількість випадків збільшено з **18** (як це передбачалось попереднім Законом України від 10.04.2014 № 1197 «Про здійснення державних закупівель (далі – Закон № 1197) до **27** (у Законі № 922). Такий вибірковий підхід до застосування базового Закону № 922 призводить до **критично масового** незастосування замовниками законодавства про публічні закупівлі.

При цьому у ході аналізу встановлено, що у законодавстві України є ціла низка прогалин у сфері публічних закупівель, врегулювання яких є необхідним як для замовників, так і для учасників цієї сфери, а саме:

➤ **врегулювання питання допорогової закупівлі.** Так, частиною першою статті 2 Закону № 922 встановлено, що Закон застосовується за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тис. грн, а робіт – 1,5 млн грн; до замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 1 млн грн, а робіт – 5 млн гривень.

Під час здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за вартість, встановлену в абзацах другому і третьому цієї частини, замовники повинні дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель, установлених цим Законом, та можуть використовувати електронну систему закупівель з метою відбору постачальника товару (товарів), надавача послуги (послуг) та виконавця робіт для укладення договору.

Ці норми спрямовані на забезпечення прозорості процесу публічних закупівель, оскільки охоплюють також під час закупівлі укладені договори на суму 50 тис. грн і вище допорогового розміру, встановленого Законом № 922.

Проте Мінекономрозвитком всупереч п. 1 частини першої статті 8 Закону № 922, відповідно до якого однією з основних функцій уповноваженого органу є розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання цього Закону, **не врегульовано питання допорогової закупівлі.** Державні замовники керуються наказом ДП «Зовнішторгвидав України» (ДП «Прозорро») від 13.04.2016 № 35 «Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель», який прийнято з перевищенням повноважень Підприємства;

➤ повернення функції ведення Державною службою статистики України спостереження публічних закупівель. **На сьогодні у державі відсутня офіційна інформація про обсяги використаних коштів державного і місцевих бюджетів та коштів державних підприємств за процедурами публічних закупівель.** В електронній системі закупівель відсутній модуль ведення збору інформації, а тендерна документація і норми законодавства не передбачають відображення джерел таких коштів. Зважаючи на зазначене, потребує внесення доповнення до Закону № 922;

➤ встановлення в Законі № 922 норми щодо можливості брати участь у вартісних закупівлях лише учасникам (суб'єктам господарювання), які мають **відповідні (достатні) матеріально-технічні засоби, досвід виконання подібних робіт та людські (професійні) ресурси.** Так, згідно з Планом заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»), затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р, Мінекономрозвитку доручено з метою публічної закупівлі згідно з нормами статті 35 Директиви 2014/24/ЄС

здійснити стандартизацію процесів та інтерфейсів між різними базами даних, що обслуговують процедури публічної закупівлі, зокрема засобів ідентифікації та підтвердження правового статусу, кваліфікації та фінансового стану кандидатів та учасників процедур закупівлі;

- **покладення на Державну казначейську службу функції контролю** за правильністю визначення замовником коду предмета закупівлі, ведення обліку в розрізі кожного коду Єдиного закупівельного словника, а також перевірку відповідності договору про закупівлю проекту такого договору, розміщеного в ІТС «Prozorro»;

- визначення у Законі № 922 поняття «**дискримінаційні умови**». На сьогодні такого визначення в Законі № 922 немає, що ускладнює надання контролюючими та правоохоронними органами відповідної кваліфікації діям замовників у разі написання тендерної документації «під конкретного учасника», який має перемогти у торгах;

- передбачення у статті 37 Закону № 922 визнання договору про закупівлю недійсним у **разі його укладення без проведення процедур закупівель**, а також у разі укладення договору при визначенні в тендерній документації **дискримінаційних умов** для учасників закупівлі;

- запровадження у Законі № 922 необхідності ведення АМКУ **реєстру рішень щодо розгляду скарг учасниками закупівель**. На сьогодні неможливо розглянути всі рішення Комітету, оскільки в електронній системі діє лише одна процедура закупівлі, яка оскаржується;

- **виключення** норми Закону № 922 (частина сьома статті 18) щодо **автоматичного призупинення процедури закупівлі у разі подання скарги**, або передбачення у Законі, що призупинення процедури закупівлі здійснюється **лише після оплати скаржником плати**, встановленої законодавством. Як наслідок, термін процедури закупівлі може затягуватися до 120 днів унаслідок постійних скарг на одну і ту саму закупівлю;

- внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення розміру плати за подання скарги» від 23.03.2016 № 291 **щодо підвищення розміру плати за подання скарги** до органу оскарження, оскільки такий розмір необґрунтовано низький (5 тис. грн у разі оскарження процедури закупівлі товарів або послуг та 15 тис. грн у разі оскарження процедури закупівлі робіт), чим постійно користуються недобросовісні учасники закупівель, блокуючи процедури закупівель.

Аналіз нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель свідчить, що на сьогодні існує низка правових прогалин, які мають бути законодавчо врегульовані з метою покращення функціонування системи публічних закупівель, її ефективності та прозорості.

2. АНАЛІЗ СТАНУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У 2017 РОЦІ

Закон № 922 набув чинності у повному обсязі з 01.08.2016. З огляду на зазначене, аналіз показників публічних закупівель у 2016 році фахівцями

Рахункової палати не береться у розрахунок. Порівняльний аналіз статистичних даних буде здійснено у 2018 році, в якому порівнюватиметься інформація повних бюджетних періодів 2017 і 2018 років. Крім того, зважаючи на норми Закону № 922 щодо здійснення замовниками публічних закупівель, Рахункова палата вважає некоректним порівнювати їх з нормами Закону № 1197 про державні закупівлі (різні процедури закупівлі, різний процес проведення закупівель, відсутність статистичних даних, наявність допорогових закупівель тощо).

Відповідно до норм Закону України «Про публічні закупівлі» Державна служба статистики України і Міністерство економічного розвитку і торгівлі України не мають повноважень збору інформації щодо публічних закупівель. Внаслідок цього неможливо отримати інформацію за джерелами фінансування замовників. **Тобто обсяг використаних коштів та кількість укладених договорів замовниками за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, державних підприємств тощо визначити в кількісних та вартісних показниках офіційно неможливо. Державні статистичні спостереження на цей час не здійснюються. ІТС «Prozorro» також не забезпечує здійснення збору відповідної інформації.** Відсутні як необхідний модуль в електронній системі, так і норма у Законі України «Про публічні закупівлі» щодо визначення джерел коштів, зокрема, бюджетних, які використовуються замовниками за процедурами публічних закупівель.

На запит Рахункової палати стосовно надання пояснення, яким чином здійснюється збір та аналіз інформації в ІТС «Prozorro», зокрема, чи може самостійно ІТС «Prozorro» обробляти інформацію, аналізувати її, здійснювати інші аналітичні дії без інформаційно-аналітичних ресурсів bi.prozorro.org та bipro.prozorro.org, ДП «Прозорро» повідомило таке: *«Збір інформації про хід торгів відбувається на рівні ЦБД під час проведення процедур закупівель. Ця інформація доступна для первинного аналізу засобами публічного порталу prozorro.gov.ua, а також через публічний інтерфейс: api. Будь-хто може приєднатися до цього інтерфейсу та отримати всі публічні дані для подальшого їх аналізу та обробки різноманітними інструментами: пакета MS Excel, системами управління базами даних, інструменти бізнес аналізу, наприклад b».*

Однак робота з вказаними інструментами не дозволяє оперативно, а відтак ефективно здійснювати обробку даних в ІТС «Прозорро». **При цьому інформаційно-аналітичні ресурси bi.prozorro.org і bipro.prozorro.org є власністю Громадської організації «Transparency International Ukraine». Інформацію, яка надається з ІТС «Prozorro», не можна вважати достовірною, оскільки відсутній контроль за її збором, формуванням з боку державних інституцій. Громадська організація також не має в наявності системи контролю за достовірністю інформації, тому застосовувати далі ІТС «Prozorro» для аналізу та оцінки ефективності та економності сфери публічних закупівель неможливо.**

З метою здійснення Рахунковою палатою аналізу стану публічних закупівель у 2017 році від ДП «Прозорро» отримано статистику проведених замовниками закупівель у розрізі, запропонованому перевіряючими.

Так, загальна кількість замовників, які здійснювали закупівлю за допомогою ІТС «Prozorro», – 27,07 тис.; загальна кількість учасників, які брали участь у торгах через ІТС «Prozorro» – 27,49 тис.; середня кількість пропозицій, поданих на торгах, – 2,28 тис.; загальна кількість процедур – 1,03 млн; загальна очікувана вартість – 777,67 млрд грн; загальна економія (за даними ДП «Прозорро») – 27,63 млрд гривень.

Фахівці Рахункової палати сформували опитувальник, який заповнено ДП «Прозорро» (табл. 1).

Таблиця 1

Статистичні дані ДП «Прозорро» щодо стану публічних закупівель в Україні у 2017 році

Питання	Допорогові закупівлі	Згідно з законом
Загальна кількість замовників, які здійснювали закупівлі через ІТС	25,61 тис. Замовників загалом – 23,06 тис. Замовлень оборони – 265 Замовлень в окремих сферах – 828 од. Інших замовлень – 1,91 тис.	14,62 тис. Замовників загалом: 13,93 тис. Замовлень оборони: 198 Замовник в окремих сферах: 558
Середня кількість учасників, які брали участь у закупівлях	Кількість учасників – 115,90 тис. Середня кількість учасників – 2,10	Кількість учасників – 39,25 тис. Середня кількість учасників – 2,68 од. Відкриті торги – 2,69 Відкриті торги з публікацією англійською мовою – 2,80 Переговорна процедура для потреб оборони – 2,14
Кількість та сума коштів, оголошених процедур закупівель	Кількість процедур – 852,62 тис. Очікувана вартість – 150,45 млрд грн	Кількість процедур – 174,43 тис. Очікувана вартість – 627,22 млрд грн
Кількість та сума коштів, проведених на відкритих торгах	Допорогова закупівля – 276,54 тис. Процедура звітування – 576,08 тис. на очікувану вартість: Допорогова закупівля – 71,61 млрд грн Процедура звітування – 78,84 млрд грн	Кількість процедур: відкриті торги – 119 853 відкриті торги з публікацією англійською мовою – 7427 Очікувана вартість: відкриті торги – 190,50 млрд грн відкриті торги з публікацією англійською мовою – 314,63 млрд грн
Кількість та сума коштів, проведених через переговорну процедуру закупівлі	Переговорна процедура, передбачена законом	Кількість процедур: переговорна процедура – 25 365 переговорна процедура за нагальною потребою – 20 006 переговорна процедура для потреб оборони – 1 776 Очікувана вартість: переговорна процедура – 52,976 млрд грн переговорна процедура за нагальною потребою – 48,038 млрд грн переговорна процедура для потреб оборони – 21,070 млрд грн
Кількість та сума коштів, проведених через процедуру закупівлі конкурентного діалогу	Передбачений в законі конкурентний діалог	Кількість процедур – 17 Очікувана вартість – 1,412 млрд грн (можна переглянути на сайті: https://goo.gl/YcmeRB)
Кількість та сума коштів, проведених за рамковими угодами	Передбачені у законі рамки	0

Питання	Допорогові закупівлі	Згідно з законом
Кількість та сума коштів, проведених через переговорну процедуру закупівлі за статтею 35 Закону України «Про публічні закупівлі» (окремо допорогові, окремо відповідно до Закону);	-	Кількість: Відсутність конкуренції – 31031 Закупівля творів мистецтва – 627 Закупівля юридичних послуг – 39 Відміна тендеру Замовником двічі – 10968 Нагальна потреба у здійсненні закупівлі – 803 Необхідність проведення додаткових будівельних робіт – 570 Потреба здійснити додаткову закупівлю – 1284 Очікувана вартість відсутність конкуренції – 51 740 134 611 грн Закупівля творів мистецтва – 1 703 842 343 грн Закупівля юридичних послуг – 936 369 865 грн Замовником двічі відмінено тендер – 16 371 758 976 грн Нагальна потреба у здійсненні закупівлі – 19 106 180 248 грн Необхідність проведення додаткових будівельних робіт – 2 537 294 050 грн Потреба здійснити додаткову закупівлю – 8 564 499 369 грн Примітка. Переговорна процедура для потреб оборони проводиться без зазначених вище причин
Кількість відмінених процедур закупівель і на яку суму. Переглянути агреговано причину не маємо можливості, оскільки її немає в уніфікованому вигляді	Кількість: скасовані – 17,06 тис. неуспішні – 68,81 тис. Очікувана вартість скасовані – 9,05 млрд грн неуспішні 12,09 млрд грн	Кількість: скасовані – 11,92 тис. неуспішні – 52,95 тис. Очікувана вартість скасовані – 90,05 млрд грн неуспішні – 122,27 млрд грн
Кількість та сума укладених договорів за результатами процедур закупівель із зазначенням їх видів	Кількість договорів, Допорогова закупівля – 189,423 Процедура звітування – 576,083 Суми: Допорогова закупівля – 31,607 млрд грн Процедура звітування – 78,912 млрд грн	Кількість договорів: переговорна процедура – 28,208 переговорна процедура за нагальною потребою – 23,132 відкриті торги – 76,801 відкриті торги з публікацією англійською мовою – 7,592 переговорна процедура для потреб оборони – 2,121 Суми: переговорна процедура – 45,258 млрд грн переговорна процедура за нагальною потребою – 44,055 млрд грн відкриті торги – 93,520 млрд грн відкриті торги з публікацією англійською мовою – 171,101 млрд грн переговорна процедура для потреб оборони – 16,430 млрд грн
Сума економії коштів за укладеними договорами за різними видами закупівель	Допорогова закупівля – 4,58 млрд грн	Загалом – 18,44 млрд грн відкриті торги – 7,28 млрд грн відкриті торги з публікацією англійською мовою – 10,62 млрд грн Переговорна процедура для потреб оборони – 522,07 млн грн
Кількість оскаржуваних процедур закупівель та на яку суму	Скарг у допорогових закупівлях немає Кількість вимог – 20,52 тис. Очікувана вартість – 9,16 млрд грн	Кількість вимог / скарг – 25,57 тис. З них скарг – 5,84 тис. очікувана вартість – 102,35 млрд грн З них: Задоволено:

Питання	Допорогові закупівлі	Згідно з законом
	З них: Задоволено 5,89 тис на очікувану вартість 1,82 млрд грн Не задоволено 5,34 тис на очікувану вартість 4,99 млрд грн Відхилено 3,49 тис на очікувану вартість 791,42 млн грн Відкликано 3,15 тис на очікувану вартість 979,21 млн грн В процесі розгляду – 1,07 тис. на очікувану вартість 3,09 млрд грн	2,14 тис на очікувану вартість 43,19 млрд грн Відхилено: 1,44 тис на очікувану вартість 29,86 млрд грн Не задоволено: 1,16 на очікувану вартість 36,87 млрд грн Відкликано – 742 на очікувану вартість 35,63 млрд грн В процесі 361 на очікувану вартість 5,18 млрд грн Кількість скарг на умови проведення – 1,70 тис на очікувану вартість 57,83 млрд грн рішення – 4,14 тис на очікувану вартість 61,85 млрд грн
Кількість договорів, укладених замовниками на суму від 0 до 1 грн, з переліком таких договорів;	Кількість договорів – 637. список в доданому файлі	
Кількість замовників, які не застосовують процедури закупівлі і суми без визначення укладених договорів	–	Замовник загальний – 9256 Замовник в окремих сферах – 247 Інші Замовники – 1429 Замовник оборони – 66 Загалом – 10864
	–	Замовник загальний – 6 087 263 885,96 Замовник в окремих сферах – 840 544 24 Замовник інший – 33 413 928 364,06 Замовник оборони – 44 767 468,59 Загалом – 40 386 504 342,98
Кількість замовників, які використовують нецінові критерії	–	519

Як свідчать дані табл.1, загальна кількість замовників, які у 2017 році здійснювали закупівлі через ІТС «Prozorro» відповідно до норм Законів № 922, № 1356, становила **14,62 тис.**, з них: кількість замовників відповідно до норм Закону № 922 – 13,93 тис.; Закону № 1356 – 198; замовників в окремих сферах – 558.

При цьому статистика застосування замовниками допорогових закупівель **суттєво** відрізняється. Так, у 2017 році ІТС «Prozorro» допороговими закупівлями скористались **25,61 тисячі** замовників, з них кількість замовників відповідно до норм Закону № 922 – 23,06 тис.; Закону № 1356 – 265; замовників в окремих сферах – 828; інших замовників – 1,91 тисячі.

Отже, очевидним є факт переважного застосування замовниками ІТС «Prozorro» під час закупівлі товарів, робіт і послуг допорогових закупівель на 10,99 тис. більше, ніж вимагає законодавство. Такий стан пояснюється спрощеною процедурою допорогових закупівель, меншим обсягом документів, які вимагаються для проведення торгів. Ця статистика показує, що замовники більше спрямовані на використання аукціону ІТС «Prozorro» як найбільш ефективного інструменту. У зв'язку з цим

Уповноважений орган має звернути увагу на таку ситуацію, надавши їй належну правову оцінку.

Як свідчать дані табл. 1, кількість замовників, що не застосовували процедури закупівлі, становила 10 998. З них, кількість замовників відповідно до норм Закону № 922 – 9 256 од.; Закону № 1356 – 66 од.; замовників в окремих сферах – 247 од.; інших замовників – 1429 одиниць. **Тобто майже 74 відс. усіх замовників, на яких поширювалася дія Законів № 922 та № 1356, не застосовували процедури публічних закупівель.**

Кількість укладених договорів у 2017 році становила: за переговорною процедурою – 28 208 од.; за переговорною процедурою за нагальною потребою – 23 132; за результатом відкритих торгів – 76 801; за результатом відкритих торгів з публікацією англійською мовою – 7 592; за переговорною процедурою для потреб оборони – 2 121. Разом у 2017 році відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі укладено **137 854** договори.

В той час, як відповідно до проведених допорогових закупівель укладено 189 423 договори, та прозвітовано в ІТС «Prozorro» замовниками про укладення договорів до 50 тис. грн – 576 083, у 2017 році загалом ця сума становить **765 506** договорів. Тобто в **5,6** разів більше укладається замовниками договорів без проведення процедур, встановлених законами України.

Якщо порівнювати суми укладених договорів у 2017 році, то за переговорною процедурою їх укладено на суму 45 258,0 млн грн; за переговорною процедурою за нагальної потреби на 44 055,0 млн грн; за результатом відкритих торгів – 93 520,0 млн грн; за результатом відкритих торгів з публікацією англійською мовою – 171 101,0 млн грн; за переговорною процедурою для потреб оборони на 16 430,0 млн гривень. Разом у **2017 році укладено договорів відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі на загальну суму – 370 364** млн гривень.

В той час, як за результатами допорогових закупівель укладено договорів на загальну суму – 31 607 млн грн, та прозвітовано в ІТС «Prozorro» про укладення договорів до 50 тис. на суму 78 912,0 млн грн, у 2017 році така сума становила **110 519,0** млн гривень.

Якщо порівняти суми укладених у 2017 році договорів відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі на 370,364 млрд грн з сумами договорів, які були укладені без застосування процедур закупівлі – 40,785 млрд грн, то це є позитивними показниками.

Водночас фахівці Рахункової палати проаналізували кількість проведених замовниками процедур за конкурентними процедурами (відкриті торги, відкриті торги з публікацією англійською мовою, переговорна процедура для потреб оборони) та неконкурентними процедурами (переговорними процедурами, в тому числі за нагальної потреби). Так, згідно з даними ДП «Прозорро», кількість процедур відкритих торгів становила – 119 853, відкритих торгів з публікацією англійською мовою – 7427, переговорних процедур для потреб оборони – 1 776. Разом за конкурентними

процедурами у 2017 році проведено **129056** процедур закупівель, за переговорною процедурою – 365; за нагальної потреби – 20 006 процедур. Разом за неконкурентними процедурами проведено **45371** процедуру закупівель. **Отже, у 2017 році неконкурентні процедури становили 35 відс. застосованих конкурентних процедур замовника. Тобто 65 відс. ринку публічних закупівель припадало на конкурентне середовище.**

При цьому очікувана вартість за конкурентними процедурами становила **526,2** млрд грн, за неконкурентними – **101,01** млрд грн, або 19 відс. очікуваної суми конкурентних процедур.

У вказаній табл. 1 ДП «Прозорро» надається інформація про суму економії коштів за укладеними договорами за різними видами закупівель. А саме, за допороговою закупівлею економія у 2017 році становила – **458,0** млн грн; відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі – **18,44** млрд грн, з них на відкритих торгах – 7,28 млрд грн; відкритих торгах з публікацією англійською мовою – 10,62 млрд грн; за переговорною процедурою для потреб оборони – 522,07 млн гривень.

До аудиту надана інформація Підприємства щодо розрахунку економії коштів у ІТС «Prozorro»: «економія коштів розраховується як різниця між очікуваною вартістю та переможною пропозицією».

При цьому у таблиці, за зверненням Рахункової палати, надана інформація щодо кількості укладених замовниками договорів на суму від **0 до 1 гривні**. Всього електронною системою виявлено **637** таких договорів. З них – 444 – звітування, 17 – переговорні процедури. Зазначені договори, укладені на суму до 1 грн, є сумнівними та підлягають перевірці контролюючими та правоохоронними органами на предмет законності їх укладення. Разом з тим такі суми договорів включаються у загальну суму економії коштів, яка обраховується, за поясненнями фахівців Підприємства, у ІТС «Prozorro».

Технічним завданням ІТС «Prozorro», або будь-яким іншим технічним документом, такий модуль, як «економія коштів», не визначений. Методології розрахунку економії коштів системою до перевірки не надано.

Зважаючи на відсутність методології розрахунку економії коштів; неможливість виокремлення системою джерел фінансування (коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, власних коштів суб'єктів господарювання); обрахування системою різниці між очікуваною вартістю та переможеною пропозицією без урахування оскарження і відміни торгів як АМКУ, так і самим замовником, а також без урахування суми укладеного договору закупівлі, Рахунковою палатою встановлено, що показник «економія коштів» у ІТС «Prozorro» не може свідчити про фактичні дані щодо економії коштів, зокрема, бюджетних.

3. АНАЛІЗ НОРМАТИВНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ, ТЕХНІЧНОЇ ТА ЕКСПЛУАТАЦІЙНОЇ РОБОТИ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ «PROZORRO»

ІТС «Prozorro» призначена для здійснення публічних закупівель в електронному форматі за процедурами, що визначені законодавством України.

Як встановлено в ході аналізу, за технічним завданням електронна система закупівель (ЕСЗ) є інформаційно-телекомунікаційною системою, до складу якої входять ІТС «Prozorro» та авторизовані електронні майданчики. До складу основних функціональних модулів ІТС «Prozorro» належать модуль електронного аукціону, центральна база даних, система пошуку та оприлюднення інформації.

ІТС «Prozorro» повинна забезпечувати створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією і документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до яких здійснюється за допомогою мережі Інтернет, рис. 1.

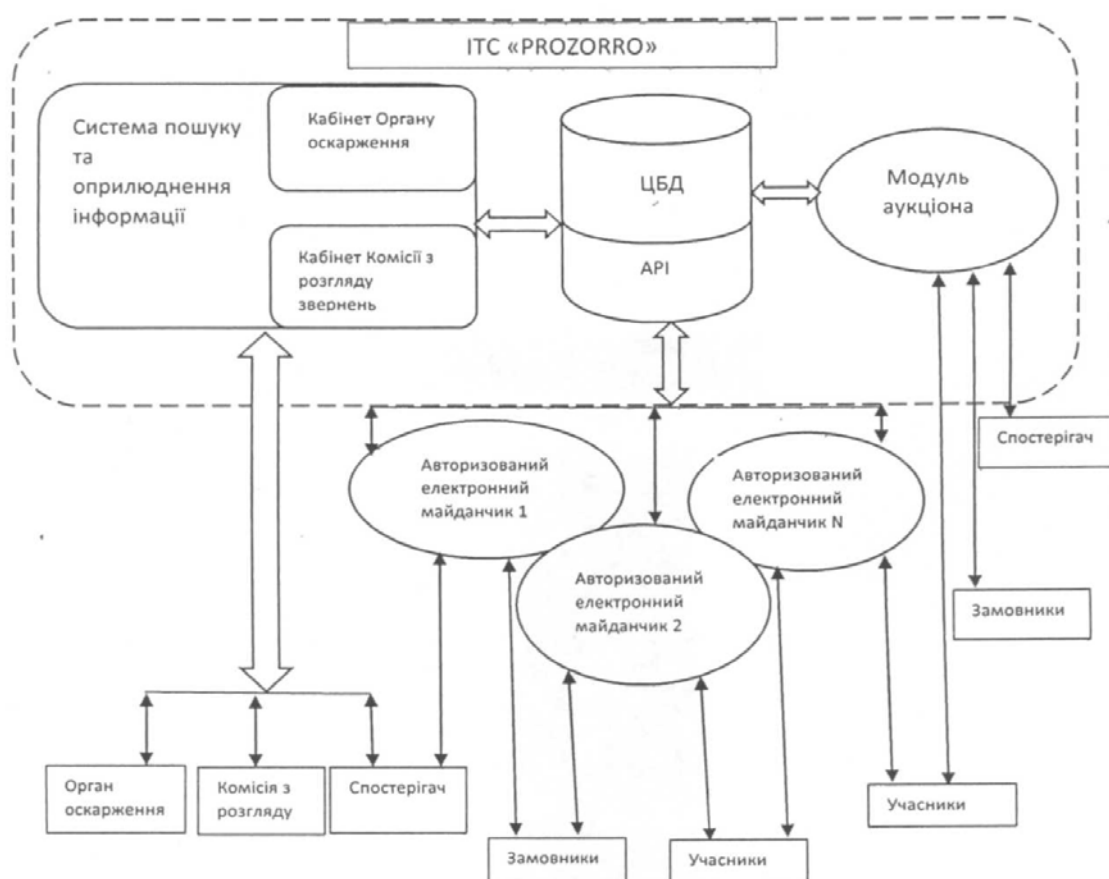


Рис. 1. Функціональна структура ІТС «Prozorro»

Мінекономрозвитку наказом від 18.03.2016 року № 473 визначило веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель ІТС «Prozorro» за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua, а також державне підприємство «Зовнішторгвидав України» відповідальним за забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу.

Комплексні випробування ІТС «Prozorro» відбулись з 24.03.2016 по 31.03.2016 згідно з наказом ДП «Зовнішторгвидав України» від 24.03.2016 № 26. Внутрішня комісія ДП «Зовнішторгвидав України» провела випробування системи згідно із програмою та методикою комплексних випробувань, яку було розроблено фахівцями ДП «Зовнішторгвидав України». Протокол комплексних випробувань затверджено Генеральним директором ДП «Зовнішторгвидав України» Находом О.І. наказом від 31.03.2016. Акт прийняття в дослідну експлуатацію ІТС «Prozorro» був складений внутрішньою комісією ДП «Зовнішторгвидав України» і затверджений Генеральним директором ДП «Зовнішторгвидав України» Находом О.І. також 31.03.2016.

Початок дослідної експлуатації ІТС «Prozorro» почався відповідно до наказу ДП «Зовнішторгвидав України» від 31.03.2016 № 31 з 01.04.2016 і мав закінчитись 31.12.2016.

Перевіркою встановлено, що внутрішня комісія ДП «Зовнішторгвидав України» прийняла 31.03.2016 ІТС «Prozorro» у дослідну експлуатацію терміном на 6 місяців за відсутності функціоналу процедури конкурентного діалогу та рамкових угод. **ІТС «Prozorro» в дослідну експлуатацію приймалося** за відсутності частини проектної та експлуатаційної документації, що порушує вимоги діючих стандартів розробки інформаційних систем та вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації», яка встановлює обов'язкові етапи розробки інформаційних систем.

Також умовою прийняття ІТС «Prozorro» в дослідну експлуатацію було створення комплексної системи захисту інформації (далі – КСЗІ) з підтвердженою відповідністю (стаття 8 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»), але **Атестат відповідності на КСЗІ ІТС «Prozorro», що підтверджує відповідність створеної КСЗІ, не отримано¹.**

Таким чином, не було підтверджено наявності у системі достатніх технічних та організаційних рішень для захисту інформації. Без атестації КСЗІ ІТС «Prozorro» не можна пройти міжнародну сертифікацію за стандартами ISO/IEC 27001 або ДСТУ ISO/IEC 27001 (вимога Закону України «Про публічні закупівлі»).

¹ Див. також лист від 20.11.2017 № 04/-3/03-4660 Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.

Слід зауважити, що електронні майданчики, які працюють з ІТС «Prozorro», також не мають підтвердженої комплексної системи захисту (КСЗІ) і тому всупереч Закону 922 проходять лише попередню авторизацію.

Відсутність підтвердженої КСЗІ на ІТС «Prozorro», в тому числі і на електронні майданчики, порушує вимоги Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р. N 166 (далі - Порядок № 166) щодо наявності комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю на електронну систему закупівель та вимог атестації електронних майданчиків для роботи з системою.

Таким чином, при введенні ІТС «Prozorro» в експлуатацію було порушено низку основних діючих законодавчих актів, які регулюють роботу в ІТС «Prozorro». Тобто рішення про визначення ІТС «Prozorro» веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель прийнято, згідно з наказом від 18.03.2016 № 473 «Про визначення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та забезпечення його функціонування», Міністром економічного розвитку і торгівлі України А. Абрамовичусом з порушенням законодавства України.

Крім того, Рахунковою палатою встановлено численні випадки звернень до Комісії учасників процедур закупівель зі скаргами щодо збоїв в електронній системі під час проведення аукціону, основні з них такі:

1. Під час аукціону (коли треба було діяти, тобто приймати рішення та впливати на процес аукціону) система не реагувала (майданчик Prom.ua);

2. Під час перебігу торгів інформація в інтерактивному ціновому вікні не змінювалась (майданчик Prom.ua). За інформацією скаржника, після аукціону у відповідних інтерактивних інформаційних вікнах з'явилась інформація про завершення аукціону, після чого неможливо робити ставки. На численні запити телефонні консультанти відповіли, що «відповідальних адміністративних керівників немає; записати розмову «..не положено», чи «..не передбачено»; на запитання про можливі причини отримано відповідь: «...це можливі сейсмічно-технічні коливання, домінуючою причиною являється базовий ресурс ДП «Прозорро», а вони, тобто майданчик Prom.ua, всього лише винаймачі зазначеного ресурсу і дохід отримують тим, що реєструють спостерігачів і ніяким чином не впливають на технічний перебіг процесу аукціону». На вказаний лист працівниками ІТ-відділу ДП «Прозорро» надано відповідь, що «згідно з лотами з браузера учасника та догів сервера, аномальної роботи модуля аукціону не зафіксовано.»

3. Неможливість зняття з оприлюднення або деактивації помилково завантажених документів, які не мають відношення до закупівлі (інформація шкідливого та образливого характеру, **персональні дані, інформація щодо**

товарів, робіт і послуг, закупівля яких становить державну таємницю) у зв'язку з тим, що Порядком № 166 не передбачено механізму адміністративного втручання в систему центральної бази даних.

При цьому відповідно до пункту 36 Порядку № 166, у разі розміщення в електронній системі закупівель інформації шкідливого та образливого характеру та інформації, що не має відношення до проведення закупівлі, Уповноважений орган приймає рішення на підставі рішення комісії про надання дозволу оператору авторизованого електронного майданчика та/або веб-порталу Уповноваженого органу на зняття з оприлюднення такої інформації. Проте в ІТС «Prozorro» така можливість виправлення помилки відсутня.

4. Можливість стороннього втручання в особистий кабінет замовника та внесення змін до процедури закупівлі. А саме, замість Звіту про виконання договору про закупівлю – прикріплені два невідповідних файли шкідливого та образливого характеру, – інформація що не має відношення до проведення цієї закупівлі (майданчик: zakurku.prom.ua). Відповідно до Закону № 922 усі дії, пов'язані з процедурами закупівель, сума яких перевищує 200,0 тис. грн, повинні бути підтверджені та підписані в ЕЦП. На веб-порталі Уповноваженого органу «zakurku.prom.ua» за кодом закупівлі UA-2016-12-15-001969-Б електронний цифровий підпис відсутній, це свідчить, що зазначені файли були завантажені та опубліковані не працівниками КЗ «НРЦ ПМСД».

5. Технічна функціональність електронної системи закупівель не відповідає законодавству України. Так, у випадку коли торги не відбулися (пропозицію подав один учасник), ІТС «Prozorro» розкриває найменування учасника та всі документи, які ним подавались згідно з тендерною документацією, внаслідок чого вони стають доступні для перегляду та учасник не має змоги брати участь у повторній процедурі, оскільки його тендерна пропозиція вже розкрита. У такому разі повинна відображатися лише ціна пропозиції без зазначення її найменування та інформації про учасника.

6. Пропозиції учасника торгів, необхідні для участі у закупівлях, не були завантажені майданчиком (майданчик – Українська універсальна біржа), як наслідок, відмінено торги (через відсутність пропозицій).

7. Відсутність захисту електронної системи закупівель. Так, ДП «Прозорро» на засіданні Комісії від 19.10.2017 № 48 ініційовано питання щодо обмеження доступу до перегляду інформації, розміщеної в електронній системі закупівель як додаткова угода до договору, укладеного за результатами закупівлі за кодом UA – 2016-12-15-001969-Б оскільки інформація має компрометуючий характер відносно електронної системи закупівель. Рішення Комісії щодо обмеження доступу прийнято одногосно. Зокрема, у розділі про додаткові угоди до договору додано повідомлення: «Місяць сижу на вашем сайті – захити никакой!!! логин и пароль на любой

бумажке!! Може́т сейчас задумаєтесь!!!». Видалити цю інформацію з ІТС «Prozorro» неможливо.

За інформацією ДП «Прозорро», протягом 2017 року на його адресу надійшло 121 звернення з питань, що стосуються роботи ІТС «Prozorro», з них: 108 звернень стосувались технічних збоїв/технічної помилки роботи електронної системи закупівель (збій в «кабінеті органу оскарження», збій за термінами оскарження щодо процедур для потреб оборони, помилка при накладанні електронного цифрового підпису, збій в модулі аукціону, некоректне відображення інформації на веб-порталі prozorro.gov.ua, помилка користувача, проблеми з синхронізацією, технічна помилка), чотири звернення щодо існуючих обмежень в системі та дев'ять щодо пропозицій в частині удосконалення роботи електронної системи закупівель. Зі скарг, які надійшли до ДП «Прозорро», 11 винесено на розгляд Комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель.

Рахункова палата відмічає, що не були надані документи, які б чітко регламентували зміни в ІТС «Prozorro» (чітко описували порядок прийняття змін у ІТС «Prozorro», їх реалізацію, перевірку, введення в дію). Невирішення питань необхідного документування розробки впливає також **на захист інформації і призвело до того, що система ІТС «Prozorro» на сьогодні працює у дослідній експлуатації**. Система має вже чотири версії Технічного завдання з доопрацюваннями, які були погоджені Мінекономрозвитку (кожна версія передбачала створення проектної документації, експлуатаційної документації), але до жодної із версій Технічного завдання проектної та експлуатаційної документації не було розроблено. **За таких умов практично неможливо створити комплексну систему захисту із підтвердженням відповідності на ІТС «Prozorro»**.

Необхідно зазначити, що адміністратором системи ДП «Прозорро» (колишній ДП «Зовнішторгвидав України») було розроблене Технічне завдання на створення КСЗІ ІТС «Prozorro», яке було погоджено Першим заступником Голови Державної служби спеціального зв'язку і захисту інформації Чаузовим О. М. ще 16.02.2016. За поясненнями фахівців ДП «Прозорро», головною причиною неспроможності ДП «Прозорро» (колишній ДП «Зовнішторгвидав України») здійснити побудову КСЗІ на ІТС «Prozorro» та її атестацію стало **функціонування програмного забезпечення на Amazon Web Services (AWS), яка знаходиться поза межами України – в США**, і є платформою хмарних сервісів, що надає обчислювальні потужності, доступ до сховищ, баз даних, послуги доставки контенту та інші функціональні можливості, і на сьогодні не всі пропозиції хмарних сервісів, які використовує ІТС «Prozorro», надають українські компанії. Наразі, за словами фахівців ДП «Прозорро», здійснюється тестування можливостей «Де Ново» – національного оператора хмарних

технологій компанії. Також слід відмітити, що діючих договорів з платформи Amazon Web Services (AWS) ДП «Прозорро» не має.

Крім того, Рахункова палата відмітила відсутність необхідної експлуатаційної документації на «кабінет органу оскарження» ІТС «Prozorro» під час проведення контрольних заходів у АМКУ, який виконує функції органу оскарження. Разом з тим під час аудиту у Комітеті встановлено, що адміністратор системи ДП «Прозорро» (ДП «Зовнішторгвидав України» наказом Мінекономрозвитку від 26.07.2016 № 1220 перейменовано в ДП «Прозорро») не надав Комітету жодних документів щодо захисту інформації у системі, як користувачу, для роботи з «кабінетом органу оскарження», передбачених НД ТЗІ 3.7-003-05. Встановлено відсутність вимог при підключенні до системи політики безпеки, інструкцій користувача щодо виконання процедур безпеки. Також відсутні документи, які б регламентували час реакції адміністратора ДП «Прозорро» при виникненні ускладнень або проблем у роботі електронної системи закупівель у «кабінеті органу оскарження».

Водночас слід зауважити, що типові договори, які укладає ДП «Прозорро» з електронними майданчиками щодо надання доступу до бази даних та модуля електронного аукціону Адміністратором (ДП «Прозорро») для забезпечення проведення користувачами процедур закупівель, хоч і мають регламент реагування на інциденти, усунення проблем з роботою у ІТС «Prozorro» та обов'язки Адміністратора (ДП «Прозорро») забезпечувати роботу системи (апаратного та програмного забезпечення) у режимі 24x7, але не містять жодної відповідальності Адміністратора (ДП «Прозорро») у разі недотримання обов'язків із підтримки системи відповідно до встановленого регламенту, що створює ризики невиконання прийнятих ДП «Прозорро» зобов'язань згідно з договорами.

Також встановлено відсутність документів, що регламентують процеси резервування та відновлення даних у ІТС «Prozorro», в тому числі, після надзвичайних подій.

ІТС «Prozorro» виконує важливу роль у процесі державних закупівель і система захисту інформації має забезпечувати достатній рівень впевненості та гарантій щодо її доступності та захисту всіх даних, які містяться у цій системі. Але за відсутності підтвердженої КСЗІ та міжнародної сертифікації за стандартами ISO/IEC 27001 або ДСТУ ISO/IEC 27001, невиконання елементарних вимог із документування технічних змін у ІТС «Prozorro» дає всі підстави констатувати наявність суттєвих ризиків щодо надійного функціонування ІТС «Prozorro». Відсутність надійної системи захисту та відповідальності у разі недотримання обов'язків підтримки системи, відсутність резервних площадок та чітких документів для її відновлення може призвести до недоступності ІТС «Prozorro» та зупинення процесу державних закупівель на певний час.

4. АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ ТА КОНТРОЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

4.1. *Аналіз виконання Міністерством економічного розвитку і торгівлі України функцій уповноваженого органу у сфері публічних закупівель*

Частина перша статті 7 Закону № 922 визначає, що Уповноважений орган здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері закупівель у межах повноважень, визначених цим Законом. Відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізує державну політику державних та публічних закупівель.

Уповноважений орган виконує 17 основних функцій,² визначених частиною першою статті 8 Закону № 922, реалізація яких покладена на Департамент регулювання публічних закупівель (далі – Департамент).

Департамент³ є самостійним структурним підрозділом апарату Мінекономрозвитку, у складі якого функціонують п'ять структурних підрозділів: відділ політики публічних закупівель; відділ нормативного забезпечення публічних закупівель; відділ міжнародної діяльності; відділ методологічної координації сфери публічних закупівель; відділ професіоналізації сфери публічних закупівель та утримується за рахунок коштів, передбачених Мінекономрозвитку за бюджетною програмою 1201010 «Керівництво та управління у сфері економічного розвитку і торгівлі».

² 1) розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання цього Закону; 2) аналіз функціонування системи публічних закупівель; 3) підготовка та подання не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним бюджетним роком, до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель; 4) узагальнення практики здійснення закупівель, у тому числі міжнародної; 5) вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду з питань закупівель; 6) забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу; 7) наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу; 8) взаємодія з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель; 9) організація нарад та семінарів з питань закупівель; 10) міжнародне співробітництво у сфері закупівель; 11) розроблення та затвердження: примірної тендерної документації; примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб); порядку визначення предмета закупівлі; порядку розміщення інформації про публічні закупівлі; форм: річного плану закупівель; оголошення про проведення процедури закупівлі (оголошення про проведення відкритих торгів, оголошення про проведення конкурентного діалогу); реєстру отриманих тендерних пропозицій; протоколу розкриття тендерних пропозицій; протоколу розгляду тендерних пропозицій; повідомлення про намір укласти договір; звіту про результати проведення процедури закупівлі; повідомлення про внесення змін до договору; звіту про виконання договору про закупівлю; звіту про укладені договори; 12) надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель; 13) надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу; 14) розроблення примірних навчальних програм з питань організації та здійснення закупівель; 15) співробітництво з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель; 16) інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель; 17) авторизація електронних майданчиків.

³ Згідно з Витягом зі штатного розпису, штатна чисельність працівників Департаменту у 2017 році становила 25 штатних одиниць з місячним фондом заробітної плати за посадовими окладами 159 515 гривень. Протягом року спостерігалась постійна плінність кадрів, при цьому 4 штатні посади (різні) постійно залишались вакантними. В період з 01.01.2017 по 30.11.2017 нараховано заробітної плати 24 працівникам Департаменту з урахуванням надбавок, доплат, премій, тощо на загальну суму 4 119,709 тис. грн та виплачено на загальну суму 3 310,796 тис. гривень.

Аналіз основних функцій, визначених Законом № 922 засвідчив, що всі вони знайшли своє відображення у пункті 2 «Завдання департаменту» Положення про департамент регулювання публічних закупівель⁴, окрім функції «забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу». **Вказане не відповідає вимогам пункту 6 частини першої статті 8 Закону № 922.**

***Довідково.** За поясненням Мінекономрозвитку, зазначена функція відображена у наказі Міністерства від 18.03.2016 року № 473 «Про визначення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та забезпечення його функціонування». Зокрема, згідно із наказом, веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель, визначено інформаційно-телекомунікаційну систему "Prozorro" за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua (далі – веб-портал) і відповідальним за забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу визначено Державне підприємство «Прозорро».*

Відповідно до цього наказу функція, визначена Законом № 922, делегована від Уповноваженого органу (Міністерства) до суб'єкта господарювання (ДП «Прозорро»).

У той же час встановлено, що **веб-портал «Державні закупівлі»**, створений Мінекономрозвитку, **залишається офіційним загальнодержавним веб-порталом з питань державних закупівель**, який розміщує оголошення про заплановані закупівлі та результати закупівель за державні кошти, і функціонує за адресою в мережі Internet: www.tender.me.gov.ua.

Тобто на сьогоднішній день існує два офіційні веб-портали Мінекономрозвитку: з питань публічних закупівель, за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua, та з питань державних закупівель, за адресою в мережі Internet: www.tender.me.gov.ua.

За інформацією Міністерства, питання про припинення роботи веб-порталу «Державні закупівлі» (www.tender.me.gov.ua) не вирішене та перебуває на стадії опрацювання. Вказаний веб-портал не адаптований до ІТС «Prozorro», а тому надалі навряд чи буде використовуватися. Проте щорічно на його утримання виділяються кошти державним підприємством.

За інформацією Мінекономрозвитку, веб-портал з питань державних закупівель «Державні закупівлі» та система ІТС «Prozorro» на балансі Мінекономрозвитку не обліковуються.

Проведений аналіз основних функцій, визначених Законом № 922 і Положенням про Департамент, засвідчив, що Міністерство забезпечує їх виконання неповною мірою, зокрема:

1) організації нарад та семінарів з питань закупівель.

За інформацією Міністерства, для виконання цієї функції створено безкоштовний он-лайн курс «Публічні закупівлі для бізнесу» на базі освітньої платформи «Прометеус»; розроблено начальний курс «Публічні

⁴ Затверджено наказом Мінекономрозвитку від 07.03.2017 № 338.

контракти. Моніторинг громадянського суспільства» на освітній платформі Відкритого Університету Майдану (VUM) та проведено семінар – нараду стосовно формування опису масиву інформації для підготовки тендерної документації та тендера їх пропозицій (формування та застосування примірних специфікацій, використання нецінових критеріїв при проведенні закупівель) для ПАТ «Укрзалізниця», ПАТ «АвтоКраз», ПАТ «Крюківський вагонобудівний завод», МВС, Міноборони, Мінфін, ДСНС.

Водночас на сайті Міністерства (<http://www.me.gov.ua>) у підрозділі «Персоналізація» розділу «Публічні закупівлі» зазначено, що основна діяльність Департаменту у сфері професіоналізації сфокусована на запровадженні пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації (ЦЗО) із посиланням на сайт <https://prozorro.gov.ua>.

Крім того, зазначений підрозділ містить багато посилань на сайти різних комерційних суб'єктів господарювання, які отримують кошти за надання вказаних послуг (<https://prometheus.org.ua>, <https://vumononline.ua>, <http://infobox.prozorro.org>), на яких розташовані різні он-лайн курси з питань закупівель.

Тобто фактично цю функцію Міністерство не виконує, оскільки переклало повноваження на інших суб'єктів господарювання, та здійснює безоплатну рекламу комерційним структурам за допомогою державного сайту. Інформація щодо кількості проведених Міністерством семінарів і нарад з питань закупівель на сайті відсутня;

2) підготовки та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель.

Щорічний звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель за 2016 рік (надалі – Звіт), отримано Рахунковою палатою 24.04.2017, або після затвердженого Рахунковою палатою від 31.01.2017 № 3-1 Звіту про результати аналізу стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках.

Аналіз Звіту Мінекономрозвитку свідчить, що у ньому відображена інформація щодо створення системи громадського моніторингу публічних закупівель із посиланням на модуль аналітики, розташований за адресою: <http://bi.prozorro.org>. При цьому у Звіті не вказано визначення цієї системи громадського моніторингу, її автора і відповідального за моніторинг, кому належить модуль аналітики, ким створено цей модуль, яким чином інформація надходить до цього модуля аналітики та яке відношення має орган державної виконавчої влади до інформації, відображеної на неофіційному веб сайті: (<http://bi.prozorro.org>).

У зв'язку з цим Рахункова палата наголошує, що зазначений модуль аналітики знаходиться на bi.prozorro.org та bipro.prozorro.org. і є власністю ГО «Transparency International Ukraine».

У Звіті відображена інформація про діяльність ГО «Transparency International Ukraine». При цьому жодного документа щодо взаємодії між

Мінекономрозвитку та ГО «Transparency International Ukraine» немає. Із вказаною громадською організацією не укладено угоди, меморандуму про співпрацю тощо.

На офіційному сайті вказаної ГО розміщений статут цієї організації, зареєстрований 24.05.2013 Кіровоградським управлінням юстиції Кіровоградської області. Попередня назва організації – Кіровоградська обласна громадська організація «Творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості».

На сайті також розміщена Виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців громадської організації Трансперенсі Інтернейшенел Україна, код 23906275, місцезнаходження організації – 04053, м. Київ, Шевченківський район, вул. Січових Стрільців, буд. 37–41, поверх 5. Керівником організації є Юрчишин Я. Р.

На сайті Громадської організації «Transparency International Ukraine» оприлюднені англійською мовою лист щодо підтвердження акредитації та угода між цією організацією та неурядовою міжнародною організацією Transparency International Ukraine як повноправним членом організації.

На запит Рахункової палати⁵ від Міністерства юстиції України отримано відповідь⁶, що відповідно до відомостей Реєстру громадських об'єднань Громадська організація «Transparency International Ukraine» зареєстрована 17.11.1999 Кіровоградським обласним управлінням юстиції із наданням статусу юридичної особи і має місцевий статус. Станом на 15.11.2017 у Реєстрі відсутня інформація щодо організації як офіційного представника неурядової організації Transparency International Ukraine.

У Звіті широко висвітлена діяльність Transparency International Ukraine, в той час як у ньому взагалі відсутня будь-яка інформація від органів державної влади, оборони, контролюючих органів чи органів статистики щодо її аналізу, виявлення найбільш суттєвих порушень, стану реагування Уповноваженим органом на отриману інформацію.

Розділ Звіту «Сфера публічних закупівель в цифрах» містить статистичну інформацію. У цьому розділі здійснено аналіз допорогових закупівель та аналіз закупівель із зазначенням цифр, наведені таблиці, графіки та діаграми, а також вказано, що інформація наведена за даними prozorro.gov.ua.

Слід відмітити, що Рахункова палата України здійснювала аналіз стану державних закупівель в Україні у 2015–2016 роках, за результатами якого складено Звіт та прийнято Рішення від 31.01.2017 № 3-1, що розміщені на сайті Рахункової палати. Однак на момент розгляду Звіту Рахункової палати щорічний Звіт Мінекономрозвитку не був підготовлений. **Проведеним аналізом Звіту Мінекономрозвитку встановлено, що цифри,**

⁵ Запит від 24.10.2017 року № 10 – 1888 щодо статусу Громадської організації «Transparency International Ukraine».

⁶ Лист від 28.11.2017 року № 46326/21110-0-26-17/19.

зазначені у Звіті Рахункової палати і Звіті Мінекономрозвитку, різняться.

Звертаємо увагу, що підготовлений Рахунковою палатою Звіт ґрунтувався на статистичних даних Мінекономрозвитку та даних ДП «Прозорро» за півроку. З огляду на зазначене, цифрові показники у даних, наведених Рахунковою палатою та Мінекономрозвитку, мали збігатися, оскільки **джерело інформації – ІТС «Prozorro» є єдиним.**

Слід звернути увагу, що метою Закону № 922 є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. При цьому у Звіті відсутня будь-яка інформація щодо ефективності здійснення закупівель;

3) згідно з пунктом 17 частини першої статті 8 Закону № 922 однією з функцій Уповноваженого органу є авторизація електронних майданчиків. Пунктом 2.17 Положення про департамент регулювання публічних закупівель передбачено, що до основних завдань департаменту належить підготовка рішень щодо авторизації електронних майданчиків.

Отже, завдання, визначене у Положенні про департамент регулювання публічних закупівель Міністерства, не відповідає нормі пункту 17 частини першої статті 8 Закону № 922.

В абзаці сьомому пункту 2 Порядку 166 наведено поняття постійно діючої комісії, що утворюється Уповноваженим органом з метою забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, прийняття рішень, що мають рекомендаційний характер, щодо їх підключення/відключення до електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель (далі – Комісія). Звертаємо увагу, що згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 396 «Про внесення змін до Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» у тексті Порядку № 166 слова «рішення щодо авторизації» замінено словами «рішення щодо авторизації (попередньої авторизації)». При цьому **зазначене нововведення щодо попередньої авторизації електронних майданчиків суперечить Закону № 922.** Зміни до пункту 17 частини першої статті 8 Закону № 922 у цій частині не вносилися.

Як встановлено Рахунковою палатою, попередня авторизація електронних майданчиків здійснюється у зв'язку із тимчасовою відсутністю на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель технічної реалізації комплексної системи захисту інформації.

Згідно з пунктами 6 та 7 частини першої статті 8 Закону № 922 до основних функцій Уповноваженого органу віднесено забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу; наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу. **Тобто норма Порядку № 166 щодо визначення**

окремої юридичної особи (адміністратора електронної системи закупівель) суперечить пунктам 6 та 7 частини першої статті 8 Закону № 922.

За інформацією Міністерства, авторизація електронних майданчиків здійснюється Уповноваженим органом відповідно до пункту 17 частини першої статті 8 Закону № 922 та пунктів 13 і 17 Порядку № 166 на підставі рішення Комісії. Підготовку рішень, відповідно до посадової інструкції, здійснює головний спеціаліст відділу нормативно-правового забезпечення шляхом перевірки доданих документів до заявки на авторизацію оператором авторизованого електронного майданчика та доповідає на засіданні Комісії. Крім того, Комісія розглядає висновок Адміністратора про тестування електронного майданчика на відповідність технічним вимогам, визначеним Порядком № 166. На підставі розглянутих документів Комісії приймаються рішення щодо підключення/відключення електронних майданчиків до електронної системи закупівель, що мають рекомендаційний характер. Відповідні рішення фіксуються у протоколах засідань Комісії. На підставі протоколів готуються накази про попередню авторизацію електронного майданчика.

Комісію утворено наказом Мінекономрозвитку від 15.03.2016 № 440 «Про утворення комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель» (підписано Міністром А. Абромавичусом) у складі семи осіб. До зазначеного наказу протягом 2017 року вносились зміни до складу членів Комісії.

Станом на 30.12.2017 до складу Комісії входили: голова – Перший заступник Міністра Мінекономрозвитку – Нефьодов М. Є. та члени: член ГО «Прозорі закупівлі» (за згодою) – Буренко М. М.; начальник відділу інформаційних технологій та комунікацій ДП «Прозоро» – Єнтіс Є. Ф.; начальник відділу правового забезпечення державних закупівель юридичного департаменту Мінекономрозвитку – Панько Д. С.; начальник відділу моніторингу та розвитку системи ДП «Прозорро» – Матвієць О. Г.; старший аналітик департаменту аналізу політики ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» (за згодою) – Нестуля В. О.; заступник директора департаменту регулювання публічних закупівель Мінекономрозвитку – Шимко Н. М.

Отже, до складу Комісії, утвореної Міністром уповноваженого органу у сфері публічних закупівель (Абромавичусом А.) на підставі Порядку № 166 входять три представники Мінекономрозвитку, з яких один – Перший заступник Міністра (М. Нефьодов) та два – працівники Міністерства – державні службовці (Д. Панько, Н. Шимко); по два представники громадських організацій та ДП «Прозорро».

Згідно з пунктом 2 Розподілу обов'язків між Першим віце-прем'єр-міністром України – Міністром економічного розвитку і торгівлі України,

першим заступником, заступниками Міністра та заступником Міністра – Торговим представником України, затвердженого наказом Міністерства від 06.01.2017 № 18, Перший заступник Міністра – Нефьодов М. Є. забезпечує функціональне спрямування, координацію та контроль роботи, зокрема, департаменту регулювання публічних закупівель. **Можливість участі Першого заступника Міністра у роботі Комісії не передбачена.**

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 7 Закону України «Про державну службу» державний службовець має право на чітке визначення посадових обов'язків. А згідно з частиною другою вказаної статті Закону державні службовці реалізують права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

У Положеннях про відділ політики публічних закупівель у складі департаменту регулювання публічних закупівель та про відділ правового забезпечення державних закупівель у складі юридичного департаменту визначені повноваження, відповідно, заступника директора департаменту – начальника відділу Шимко Н. М. та начальника відділу – Панька Д. С. **Можливість їх участі у діяльності Комісії цими положеннями не передбачена.**

За інформацією, розміщеною на офіційному веб-сайті Мінекономрозвитку (www.me.gov.ua), у 2017 році оприлюднено 35 інформацій щодо роботи Комісії, з них 20 – оголошення про проведення засідань Комісії та 15 – накази Мінекономрозвитку щодо **попередньої** авторизації електронних майданчиків.

Звертаємо увагу, що регламент роботи Комісії не затверджено, а відтак нормативно не визначено: ведення журналу про реєстрацію заявок від електронних майданчиків, а також засідань Комісії; періодичності ведення засідань; терміну розгляду заявок на авторизацію електронних майданчиків; порядку ведення засідання та форми складання протоколів за результатом проведених засідань; оприлюднення протоколів засідань Комісії; процедури голосування членами Комісії; порядку супроводження заявки від електронних майданчиків, починаючи з Міністерства, з переданням такої заявки до адміністратора, потім з висновком Підприємства на розгляд Комісії; порядку зберігання документації, пов'язаної з роботою Комісії, та інших нормативно-процедурних питань.

До аналізу надано 26 протоколів засідання Комісії за 2017 рік: з 11 січня 2017 року (перший) до 20 грудня 2017 року (останній).

Відповідно до абзацу другого пункту 15 Порядку № 166 формат засідань може передбачати присутність членів комісії **віддалено**, за допомогою засобів зв'язку та інших телекомунікаційних послуг. **Звертаємо увагу, що така норма визначена у законодавстві України вперше.**

Аналізом протоколів встановлено, що фактично на засіданнях Комісії присутні від двох до чотирьох осіб. Наприклад, на засіданні від 14.04.2017 (протокол № 33) фактично присутній один член Комісії – Матвієць О. Г. –

представник ДП «Прозорро», чотири члени Комісії присутні віддалено та два відсутні. Представник ГО «Прозорі закупівлі» – Буренко М. М. на всіх 26 засіданнях присутній віддалено, представник ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» – Нестуля В. О. на 23 засіданнях присутній віддалено на 2 фактично присутній та на одному відсутній взагалі. Голова Комісії, Перший заступник Міністра Мінекономрозвитку – Нефьодов М. Є. на жодному із засідань фактично не присутній, на 5 засіданнях із 26 присутній віддалено та на решті – 21 засіданні відсутній. Єдиними членами Комісії, які були присутні в **робочий час** на більшості її засідань, були державні службовці – представники Міністерства: Стародубцев О. Є. – директор департаменту регулювання державних закупівель (присутній на 11 засіданнях із 15, на яких він входив до складу Комісії), Шимко Н. М. – заступник директора департаменту – начальник відділу (присутня на 10 засіданнях із 10 проведених з дати її призначення) та представники ДП «Прозорро»: Матвієць О. Г. – начальник відділу моніторингу та розвитку системи (присутня на 24 засіданнях із 26 проведених), Єнтіс Є. Ф. – начальник відділу інформаційних технологій та комунікацій (присутній на 11 засіданнях із 14 проведених, на яких він входив до складу Комісії), Вінницький О. В. – заступник генерального директора з інформаційних технологій (присутній на 10 засіданнях із 12 проведених з дати його призначення (14.07.2017)).

До аналізу не надано підтвердної інформації щодо виду зв'язку віддаленого голосування, а також яким чином здійснювалось фіксування інформації, що внесена до протоколів засідань. **Будь-які підтвердні документи, зокрема електронні листи або повідомлення, які б підтверджували таке голосування, скріншоти, записи відеоконференцій тощо відсутні.**

Решта функцій, визначених Законом № 922, зокрема, співробітництва з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель, взаємодії з громадськістю та інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель, узагальнення практики здійснення закупівель, у тому числі міжнародної, а також вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду з питань закупівель і міжнародне співробітництво тощо, як встановлено в ході аналізу, здійснюється Мінекономрозвитку в цілому належним чином.

Однак робота уповноваженого органу щодо розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання цього Закону, є незадовільною.

4.2. Аналіз діяльності ДП «Прозорро» як уповноваженого органу щодо ведення веб-порталу Мінекономрозвитку

Згідно з пунктом 6 статті 8 Закону № 922 до складу основних функцій Уповноваженого органу належить забезпечення функціонування веб-порталу. Але, всупереч цій нормі Закону,

Мінекономрозвитку наказом від 18.03.2016 № 473 «Про визначення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та забезпечення його функціонування» (за підписом А. Абромавичуса) визначило веб-порталом Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель ІТС «Prozorro» за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua, а відповідальним за забезпечення його функціонування та наповнення – ДП «Прозорро».

Згідно із пунктом 1.1 Статуту ДП «Прозорро» засноване на державній власності, належить до сфери управління Мінекономрозвитку та є державним комерційним підприємством. Відповідно до п. 3.1 Статуту Підприємство утворено з метою забезпечення науково-дослідної, консультативної та підприємницької діяльності, спрямованої на обслуговування електронної системи публічних закупівель і отримання прибутку за рахунок підприємницької діяльності.

Статут визначає 15 напрямів діяльності⁷ Підприємства згідно з КВЕД. Проте аналіз статутних документів, структури Підприємства не підтверджує науково-дослідну діяльність ДП «Прозорро», зокрема, відсутні науковий підрозділ; забезпеченість науковими і науково-технічними кадрами; проведення науково-дослідних робіт і розробок; отримання атестату від МОН тощо.

Аналіз засвідчив, що на сьогодні основна діяльність Підприємства полягає в обслуговуванні «ІТС «Prozorro». Друкування інших видів продукції, виробництво інших паперових канцелярських виробів, оптова та роздрібна торгівля товарами господарського призначення та канцелярським приладдям Підприємством не здійснюється. З огляду на зазначене, **Статут не відображає фактичних напрямів діяльності ДП «Прозорро» та має бути приведений у відповідність із законодавством.**

Відповідно до пункту 7.3 Статуту, управління Підприємством здійснює його генеральний директор, який призначається на посаду Уповноваженим органом управління шляхом укладення контракту. Наказом Мінекономрозвитку від 12.04.2017 № 82-п призначено Задворного В. В. генеральним директором Підприємства та укладено з ним контракт від 12.04.2017 № 11 на термін з 12.04.2017 по 12.04.2020.

Згідно з частиною дванадцятою статті 75 Господарського кодексу України у разі зміни керівника державного комерційного підприємства обов'язковим є проведення ревізії фінансово-господарської діяльності підприємства. Вимоги щодо обов'язкового проведення ревізії фінансово-

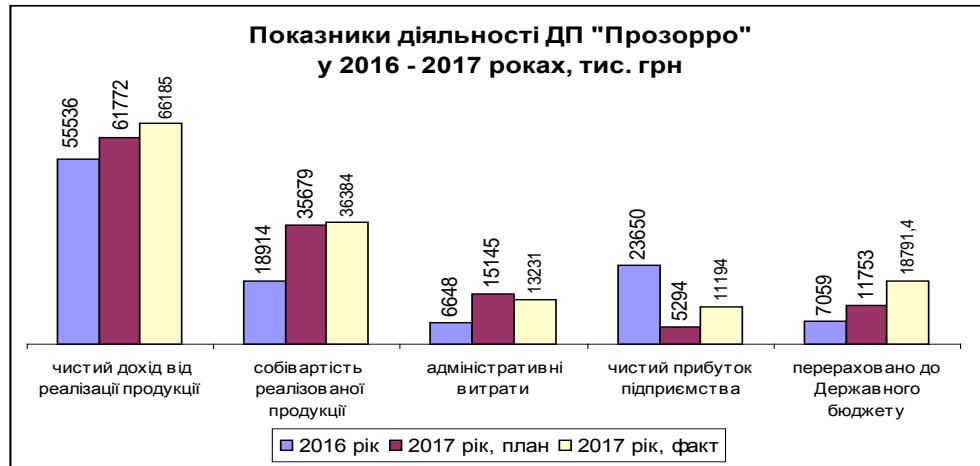
⁷ 63.12 – Веб-портали; 58.19 – Інші види друкованої продукції; 18.12 – Друкування іншої продукції; 17.23 – Виробництво паперових канцелярських виробів; 46.49 – Оптова торгівля іншими товарами господарського призначення; 85.59 – Інші види освіти, н. в. і. у.; 47.62 – Роздрібна торгівля газетами та канцелярськими товарами в спеціалізованих магазинах; 62.01 – Комп'ютерне програмування; 62.02 – Консультування з питань інформатизації; 62.09 – Інша діяльність у сфері інформаційних технологій і комп'ютерних систем; 69.10 – Діяльність у сфері права; 70.22 – Консультування з питань комерційної діяльності й керування; 73.12 – Посередництво в розміщенні реклами в засобах масової інформації; 74.30 – Надання послуг перекладу; 74.90 – Інша професійна наукова та технічна діяльність, н. в. і. у.

господарської діяльності Підприємства у разі зміни генерального директора також передбачені пунктом 7.5 Статуту ДП «Прозорро».

Проте, як встановлено в ході контрольного заходу, управління внутрішнього аудиту Мінекономрозвитку (орган управління) за період з 01.01.2017 по 01.12.2017 внутрішній аудит у ДП «Прозорро» не здійснювало.

Згідно зі штатним розписом Підприємства, затвердженим 27.12.2016 та введеним в дію з 03.01.2017 року, ДП «Прозорро» затверджено штат у кількості 53 штатні одиниці з місячним фондом заробітної плати 849,21 тис. гривень. З 01.06.2017 року введено в дію новий штатний розпис, яким затверджено штат у кількості 57 штатних одиниць з місячним фондом заробітної плати 896,22 тис. гривень. Місячний фонд заробітної плати не включає оклад генерального директора Підприємства. Генеральному директору посадовий оклад встановлено контрактом у сумі 79,0 тис. гривень. Відповідно до даних про підприємство, персонал та витрати на оплату праці таблиці 6 «Інформація до фінансового плану за 2017 рік» Звіту про виконання фінансового плану підприємства за IV квартал 2017 року середньомісячні витрати на оплату праці одного працівника становлять: **директора – 177,2 тис. грн**, адміністративно-управлінського персоналу – 32,09 тис. грн та працівників – 29,78 тис. гривень.

За Звітом про виконання фінансового плану підприємства за IV квартал 2017 року: **чистий дохід (виручка) від реалізації продукції** (товарів, робіт, послуг) становив **66 184,6** тис. грн, що на 4 412,1 тис. грн (7,14 відс.) більше, ніж заплановано на рік, та на 10 648,7 тис. грн (19,17 відс) більше, ніж отримано у 2016 році (55 535,9 тис. гривень). **Собівартість реалізованої продукції** (товарів, робіт, послуг) становить 36 383,6 тис. грн, що на 704,3 тис. грн (2 відс.) більше, ніж заплановано на рік та на 17 469,1 тис. грн (92,36 відс.) більше, ніж витрачено у 2016 році (18 914,5 тис. гривень). **Адміністративні витрати** становлять **13 230,4** тис. грн та менші на 1 915 тис. грн (12,64 відс.) від запланованих на рік та на 6 582 тис. грн (99 відс.) більше, ніж витрачено у 2016 році (6 648,4 тис. грн). **Чистий прибуток підприємства** становить **11 193,7** тис. грн, що на 5 899,6 тис. грн (111,4 відс.) більше, ніж заплановано на рік та на 12 456,8 тис. грн (47,3 відс.) менше, ніж отримано у 2016 році (23650,5 тис. гривень). **Перераховано до Державного бюджету 18 791,4 тис. грн**, що на 7 037,8 тис. грн (60 відс.) більше, ніж передбачено фінансовим планом за рік, та на 11 732,4 тис. грн більше, ніж перераховано у 2016 році (7 059,0 тис. грн) (діаграма 1).



Згідно із Статутом, Підприємство є державним комерційним підприємством, мета якого – отримання прибутку за рахунок виробничої та підприємницької діяльності. Але, як засвідчив проведений аналіз, стрімке зростання прибутку Підприємства у 2016 та 2017 роках пов'язано не з його виробничою чи комерційною діяльністю, а лише із перерахуванням від операторів авторизованих електронних майданчиків плати, визначеної Порядком № 166.

Отримані у 2016 та 2017 роках доходи Підприємство спрямовувало на депозитні рахунки.

Так, станом на 01.01.2017 ДП «Прозорро» мало 16 відкритих депозитів у ПАТ «Державний ощадний банк України» на загальну суму 17 250 000 гривень.

Станом на 31.12.2017 Підприємством відкрито 6 депозитів у ПАТ «Державний ощадний банк України» на загальну суму 14 733 642,73 грн та один – у ПАТ КБ «Приватбанк» на суму 162 010 гривень.

Протягом 2017 року сума на депозитних рахунках постійно змінювалась, тенденція змін наведена у табл. 4.

Таблиця 4

Дані щодо розміщених депозитів ДП «Прозорро» у 2017 році

Дата	Кількість депозитних договорів	Сума, грн
На 01.01.2017	16	17 250 000,00
На 01.04.2017	9	11 880 000,00
На 01.07.2017	12	13 822 020,00
На 01.10.2017	9	14 162 010,00
На 31.12.2017	7	14 895 652,73

Усього протягом 2017 року Підприємству нараховано відсотків за користування депозитами на загальну суму 1 920 848,79 грн, з них: ПАТ «Державний ощадний банк України» – 1 900 839,08 грн та ПАТ КБ «Приватбанк» – 20 009,71 гривень.

За інформацією Підприємства, у 2017 році бюджетне фінансування не планувалось та не отримувалось. Свою діяльність Підприємство здійснює за рахунок коштів, отриманих від виробничої та підприємницької діяльності. Згідно із інформацією про бізнес підприємства у табл. 6 «Інформація до фінансового плану за 2017 рік» Звіту про виконання фінансового плану підприємства за IV квартал 2017 року, зазначено, що це кошти від реклами на веб-порталах. Згідно з табл. 3 «Рух грошових коштів» цього звіту, протягом 2017 року Підприємство отримало 87,8 тис. тис. грн надходжень грошових коштів, з них 81 039 тис. грн – виручка від реалізації продукції. Необхідно зазначити, що незважаючи на те, що у 2017 році всі закупівлі проводились через ІТС «Прозогго», протягом року ДП «Прозорро» здійснювало обслуговування та технічну підтримку веб-порталу ІАС «Державні закупівлі», за адресою в мережі Internet: www.tender.me.gov.ua, який створено Мінекономрозвитку та залишається офіційним загальнодержавним веб-порталом з питань державних закупівель. За даними бухгалтерського обліку на рахунку 127 «Інші нематеріальні активи» за 2017 рік рахується нематеріальних активів, що належать ІАС «Державні закупівлі», на загальну суму 8 293,0 тис. грн, з них: програмно-апаратний комплекс веб-порталу Інформаційно-аналітична система з питань держзакупівель загальною вартістю 7 313,7 тис. грн, пошукова система «Державні закупівлі» загальною вартістю – 676,8 тис. грн; веб-портал – 62 000,0 грн та модуль інформаційного обміну – 238,5 тис. гривень.

Тобто на сьогодні існує два офіційні веб-портали: з питань публічних закупівель, за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua, та з питань державних закупівель, за адресою в мережі Internet: www.tender.me.gov.ua.

Незважаючи на впровадження ІТС «Прозогго» та, як наслідок, відсутність необхідності системи ІАС «Державні закупівлі», Підприємство продовжує здійснювати її обслуговування. **Усього за обслуговування веб-порталу ІАС «Державні закупівлі» сплачено 1582437,8 гривень.** За інформацією Підприємства, сам комплекс перебуває в робочому стані, всі компоненти працюють в штатному режимі і відповідають поточним завданням. На сьогодні частина даних, які відображають інформацію про закупівлю (номер торгів типу UA-OCDS), завантажена в ІТС «Прозогго», а саму тендерну документацію можна завантажити через один із компонентів системи ips.vdz.ua. При цьому **Уповноваженим органом не прийнято рішення щодо подальшої експлуатації цього сайту.** На 2018 рік укладення договорів з іншими контрагентами щодо функціонування веб-порталу за адресою в мережі Internet: www.tender.me.gov.ua не передбачено.

Управління державним майном в умовах постійної зміни законодавства та перепрофілювання Підприємства є неефективним, оскільки призводить до нераціонального використання державних коштів.

Протягом 2017 року ДП «Прозорро» проводило модернізацію (доопрацювання) ІТС «Prozorro», а саме:

- 1) розробку модуля інтеграції з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;
- 2) доопрацювання ІТС «Prozorro» в частині змін програмного коду, архітектури та функціоналу архівування центральної бази даних;
- 3) розробку функціоналу процедури відкритих торгів із закупівлі енергосервісу.

Крім того, Вінницьким О. В. (заступник генерального директора з інформаційних технологій) здійснено доопрацювання/налаштування: відображення процедур відкритих торгів із закупівлі енергосервісу на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель; додано до системи пошуку інформації можливість фільтрації даних за типом процедури відкритих торгів із закупівлі енергосервісу; розроблено відповідні друковані форми, що супроводжують проведення процедури відкритих торгів із закупівлі енергосервісу; налаштовано тестове середовище для тестування процедури відкритих торгів із закупівлі енергосервісу відповідно до вимог узгодженого Технічного завдання на впровадження процедури закупівлі енергосервісу.

З Вінницьким О. В. укладено Договір про передання (відчуження) майнових прав від 28.09.2017 № 2, внаслідок чого ДП є власником **функціоналу процедури енергосервісу та авторських прав на нього**. Всі доопрацювання за 2017 рік отримано ДП «Прозорро» безкоштовно.

Всього на утримання ІТС «Prozorro» Підприємством витрачено у 2017 році 3 653 400,04 грн та фактично сплачено протягом 9 місяців 2017 року заробітної плати з відрахуваннями працівникам на загальну суму 17 138,2 гривень. Інформація щодо утримання системи наведена у табл. 5.

Таблиця 5

Утримання системи ІТС «Prozorro» за 2017 рік

Підтримка	Організація	Сума
Роботи	«ГРУПА КВІНТА» дог. 00000127/Г від 03.01.17	198 000,00
доступ до ЄДР	«Національні інформаційні системи» дог.5-ЄДР від 01.06.17	135 547,68
ІТ сервіси, антивируси	ТОВ "ДАТКОМ" 00000175/Г від 19.12.17	196 580,00
Всього		530 127,68
Переведення		
сервера	ДЕ НОВО, НС-29-09-16-1 від 29.09.2016	2 723 332,36
роботи	ФОП Корженевська Олеся Ярославівна, 00000141/Г від 06.03.17	199 970,00
	ФОП Кругліков Дмитро Леонідович, 00000142/Г від 06.03.17	199 970,00
Всього		3 123 272,36
Загалом		3 653 400,04

Відповідно до пункту 11 Порядку № 166 тестування здійснюється на платній основі. Плата за проведення тестування становить три тисячі

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (51,0 тис. грн) та зараховується на рахунок адміністратора.

У 2017 році Підприємством отримано плати за проведення тестування 13 електронних майданчиків⁸ на загальну суму 663 000 гривень. Пунктом 6 Порядку № 166 передбачено, що оператору авторизованого електронного майданчика сплачується винагорода у порядку та відповідно до умов, визначених відповідно до договору між оператором авторизованого електронного майданчика та адміністратором (від 3 грн до 300 грн). Зазначена плата, згідно з Порядком № 166, зараховується не до Державного бюджету України – Мінекономрозвитку, а адміністратору – визначеному уповноваженим органом суб'єкта господарювання – ДП «Прозорро».

Протягом 2016–2017 років **авторизовано 27 електронних майданчиків.** У 2017 році від системи відключено три електронних майданчики. Станом на 31.12.2017 **функціонувало 24 акредитованих електронних майданчики.**

При цьому на вказаному сайті зазначено, що на авторизацію електронних майданчиків протягом 2016–2017 років подавали документи 67 суб'єктів господарювання, з них 30 – у 2017 році.

Проте в ході контрольного заходу встановлено, що лише шість електронних майданчиків реально здійснюють діяльність у цій сфері, і всі вони брали участь у пілотному проекті електронної системи закупівель ГО «Transparency International Ukraine» та вносили кошти на її розробку.

Так, у 2017 році Підприємство отримало плати для забезпечення функціонування та розвитку системи від 27 суб'єктів господарювання – власників електронних майданчиків на загальну суму – **81 901,49 тис. гривень.** При цьому 21 контрагентом – оператором електронного майданчика сплачувалася лише абонентська плата у розмірі 20,0 тис. гривень, що може свідчити про фіктивність їх роботи.

Шістьма операторами (суб'єктам господарювання) проплати здійснювалися за реальними розрахунками. Найбільшими платниками є: ТОВ «Держзакупівлі.Онлайн»; ТОВ «ЗАКУПКИ.ПРОМ.УА»; ТОВ «НАУКОВО-ВИРОБНИЧЕ ПІДПРИЄМСТВО «ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ»; ТОВ «Е-Тендер»; ПАТ КБ «ПРИВАТБАНК»; ТОВ «Ньютенд».

Таким чином плата від шести суб'єктів господарювання становила 77 156,1 тис. грн, або 94,2 відсотка всіх сплачених операторами коштів до адміністратора. Решта сума коштів, які надійшли від інших операторів електронних майданчиків до адміністратора (Підприємства), є низькою.

⁸ ПП "ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ОНЛАЙН" , ТОВ "ТРЕЙДКОР", ТОВАРНА БІРЖА "БІРЖА.ОНЛАЙН", ТОВ "ТД САФАЛАТ", ТОВ "АЛАДДІН СІСТЕМС", ТОВ "ЕЛЕКТРОННІ ТОРГИ УКРАЇНИ", ТОВ "ТБ ПОЛОНЕКС", ПАТ "ТАСКОМБАНК", ТОВ "АЛЛІ БІЗ", ПП "Тендери України", ТОВ "ФОРМУЛА БІЗНЕС РОЗВИТКУ", ТОВ "АВЕРС ІНВЕСТМЕНТС", ТОВ "ЕЛЕКТРОННА ПЛАТФОРМА ПОРОГИ".

Тобто загальний розмір коштів, повернений ДП «Прозорро» п'яти операторам електронних майданчиків, становив 17 588,74 тис. грн (97,65 відс.) усієї поверненої Підприємством суми. З огляду на зазначене, ринок у сфері надання послуг із забезпечення функціонування електронної системи закупівель (електронних майданчиків) має ознаки монополізованого.

При цьому згідно з пунктом 4 Порядку 166 за подання учасником тендерної пропозиції та/або пропозиції учасника процедури закупівлі, що була розкрита електронною системою закупівель, оператором авторизованого електронного майданчика з учасника справляється плата.

Тобто розрахунок отриманого прибутку операторами електронних майданчиків, зокрема шістьма суб'єктами господарювання, які на ринку сфери надання послуг із забезпечення функціонування електронної системи закупівель можуть займати монополізне (домінуюче) становище, залишається поза увагою контролюючих органів.

Аудитори Рахункової палати розрахували орієнтовний прибуток операторів електронних майданчиків:

- плата за участь у відкритих торгах (згідно з нормами Закону 922). Розраховано відповідно до інформації Підприємства за 2017 рік, де середня кількість учасників публічних закупівель – 2,68; кількість проведених процедур у 2017 році – 127 280; середня плата, яка визначена п. 4 Порядку 166 – 1105 грн (від 510,0 грн. до 1700,0 грн.). Отже, згідно з цим розрахунком середній розмір сплаченої учасниками плати електронним майданчикам за участь у відкритих торгах становить: $2,68 * 127280 * 1105 = 376\,926\,992$ гривні;

- плата за участь у допороговій закупівлі (згідно з наказом 35). Розраховано відповідно до інформації Підприємства за 2017 рік, де середня кількість учасників допорогових закупівель – 2,1; кількість проведених процедур у 2017 році – 276,54; середня плата, яка визначена п. 4 Порядку 166 – 158,7 гривні (17,0 грн, 119,0 грн та 340,0 грн). Отже, згідно з цим розрахунком середній розмір сплаченої учасниками плати електронним майданчикам за участь у допорогових закупівлях становить: $2,1 * 276,54 * 158,7 = 92\,143\,128$ гривень;

- плата за участь у переговорній процедурі для потреб оборони (відповідно до Закону № 1356). Розраховано відповідно до інформації Підприємства за 2017 рік, де середня кількість учасників за переговорною процедурою для потреб оборони публічних закупівель – 2,14; кількість проведених процедур у 2017 році – 1 776; середня плата, яка визначена п. 4 Порядку 166 – 1105 грн (від 510,0 грн до 1700,0 грн). Отже, згідно з цим розрахунком середній розмір сплаченої учасниками плати електронним майданчикам за участь у відкритих торгах становить: $2,14 * 1776 * 1105 = 4\,199\,707,2$ гривні.

Отже, за попереднім розрахунком, зробленим аудитором Рахункової палати, в середньому суб'єкти господарювання – адміністратори електронних майданчиків від учасників, які брали участь у електронних закупівлях, отримали у 2017 році понад 473 269,83 тис. гривень.

Крім того, оператори електронних майданчиків отримують **кошти за надання додаткових послуг користувачам** (учасникам процедур), що стосуються електронних торговельних процедур, але не входять до базового пакета послуг оператора. При цьому вартість таких послуг визначається оператором та користувачем окремо.

Вказане свідчить про виключно комерційну складову ІТС «Prozorro», метою створення якої є не державні інтереси щодо ефективності забезпечення роботи публічних закупівель в країні, а отримання прибутку окремими комерційними структурами, допущеними до цього процесу, якими монополізовано ринок послуг у сфері публічних закупівель.

Рахунковою палатою встановлено, що на балансі ДП «Прозорро» за субрахунком бухгалтерського обліку 127 «Інші нематеріальні активи» рахується Інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro» вартістю 0,01 гривня⁹ Разом з тим встановлено, що за субрахунком бухгалтерського обліку 125 «Авторське право та суміжні з ним права» також рахується ІТС «Prozorro» вартістю 19 391,56 тис. гривень.

Тобто станом на 31 грудня 2017 року на балансі ДП «Прозорро» рахується дві ІТС «Prozorro» різною вартістю.

Згідно з Актом введення в господарський оборот об'єкта права інтелектуальної власності у складі нематеріальних активів від 01.04.2016 № 2 майновими правами на об'єкт є договір № 1 від 16.03.2016 «Про передання (відчуження) майнових прав»; дата виникнення права – 16.03.2016; власник об'єкта права інтелектуальної власності – ДП «Зовнішторгвидав України», строк корисного використання – 60 (одиниця часу не зазначена); кореспонденція субрахунків – дебет субрахунку 127 «Інші нематеріальні активи» та кредит субрахунку 1541 «Придбання (створення) нематеріальних активів»; дата введення в господарський оборот – 01.04.2016; первісна вартість – 0,01 гривні, річна сума амортизації – 0 грн; правові умови введення об'єкта права інтелектуальної власності в господарський оборот – наказ № 31 від 31.03.2016; характеристика об'єкта права інтелектуальної власності за призначенням – для забезпечення проведення процедури електронних торгів згідно із Законом № 922.

Відповідно до Інвентарної картки обліку об'єкта права інтелектуальної власності у складі нематеріальних активів № 000000048 ІТС «Prozorro» рахується в бухгалтерському обліку ДП «Прозорро» за субрахунком бухгалтерського обліку 127 «Інші нематеріальні активи», первісна вартість такої системи становить 19391,56 тис. грн; строк корисного використання – 112 (одиниця часу не зазначена); річна сума амортизації – 2 077,67 тис. грн;

⁹ За даними попереднього аудиту Рахункової палати, проведеного у жовтні 2016 року (акт від 10.10.2016 № 10-10/28), «Інформаційно-телекомунікаційна система «PROZORRO» введена в експлуатацію згідно із Актом від 01.04.2016 № 2 у квітні 2016 року. Первісна вартість об'єкта права інтелектуальної власності визначена, як 0,01 гривня. Найменування та номер документа, що підтверджує майнові права на об'єкт, дата виникнення права, власник об'єкта права інтелектуальної власності в Акті не зазначені. Інформація щодо компонентів Інформаційно-телекомунікаційної системи «PROZORRO» відсутня.

акт про введення об'єкта права інтелектуальної власності в господарський оборот – від 01.04.2016 № 1–00000002; найменування та номер документа, що підтверджує майнові права на об'єкт, характеристика об'єкта права інтелектуальної власності за призначенням – не зазначені; характеристика об'єкта права інтелектуальної власності за призначенням – не зазначена; відомості про переоцінку об'єкта права інтелектуальної власності – 30.07.2017 на суму 19 391,56 тис. гривень.

Отже, йдеться про невідповідність даних аналітичного обліку даним синтетичного обліку та неузгодження з нормами абзацу другого частини третьої статті 9¹⁰ Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

За інформацією Підприємства, відповідно до Інструкції 291¹¹ на субрахунку 127 «Інші нематеріальні активи» ведеться облік інших нематеріальних активів, якими володіє Підприємство (права на здійснення діяльності, використання економічних та інших привілеїв тощо), на рахунку 125 «Авторське право та суміжні з ним права» обліковуються авторські права та суміжні з ними права. Оскільки ДП «Прозорро» має зареєстроване авторське право на ІТС «Prozorro», облік ведеться на рахунку 125. Правильність ведення обліку на рахунку 125 підтверджено також Звітом незалежного аудитора (від 27.08.2017) щодо фінансової звітності ДП «Прозорро» станом на 31.12.16.

До аудиту надано договір¹² на проведення оцінки майнових авторських прав станом на 31 грудня 2016 року на Комп'ютерну програму ІТС «Prozorro», який укладено 24 липня 2017 року. На виконання цього договору підготовлено та затверджено **Звіт про незалежну оцінку вартості майнових прав на комп'ютерну програму ІТС «Prozorro» та висновок суб'єкта оціночної діяльності про вартість об'єкта оцінки.**

Метою оцінки (пункт 1.5. Звіту) є визначення справедливої вартості об'єкта оцінки для її відображення у бухгалтерському обліку у складі нематеріальних активів. У розділі 3 Звіту «Опис об'єкта оцінки» здійснено опис комп'ютерної програми як об'єкта права інтелектуальної власності та опис майнових прав на комп'ютерну програму. За результатами проведеної оцінки визначено, що **вартість майна становить 19 391,56 тис. гривень. Тобто Підприємством фактично оцінено саму комп'ютерну програму, а не авторські майнові права на неї.**

Рецензія на Звіт про незалежну оцінку вартості майнових прав на комп'ютерну програму ІТС «Prozorro» складена громадською організацією

¹⁰ Дані аналітичних рахунків повинні бути тотожні відповідним рахункам синтетичного обліку на кінець останнього дня кожного місяця.

¹¹ Інструкція про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 30.11.1999 № 291.

¹² Договір на проведення оцінки майнових авторських прав на комп'ютерну програму від 24.07.2017 № 23-2017 укладений між Державним підприємством «Прозорро» та суб'єктом оціночної діяльності ФОП Кияшко Оленою Євгенівною, предметом якого є оцінка майнових авторських прав на Комп'ютерну програму «Інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro» (об'єкт оцінки).

«ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ ФАХІВЦІВ ОЦІНКИ» 23.08.2017 року відповідно до договору від 21.08.2017 № 00000160/Г.

Згідно з оборотною відомістю за субрахунком 412 «Дооцінка (уцінка) нематеріальних активів» за 31 грудня 2016 року в бухгалтерському обліку Підприємства відображено збільшення вартості ІТС «Prozorro» на 19 391,56 тис. грн за кореспондуючим субрахунком бухгалтерського обліку 125 «Авторське право та суміжні з ним права» як дооцінка нематеріальних активів. Підставою для проведення дооцінки зазначено документ «Модернізація НМА 1-00000004 від 31.12.2016 ІТС «Prozorro», який станом на 31.12.2016 до перевірки не надано. За інформацією Підприємства, програма «1С:Підприємство 8.3» не має спеціально розробленого документа для проведення переоцінки нематеріальних активів, тому для відображення переоцінки ІТС «Prozorro» в бухгалтерському обліку в програмі «1С:Підприємство 8.3» довелося використати наявний документ «Модернізація НМА».

Відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік» підставою для бухгалтерського обліку господарських операцій є первинні документи. **Зважаючи на те, що ІТС «Prozorro» до 31.12.2017 в бухгалтерському обліку Підприємства рахувалась на субрахунку бухгалтерського обліку 127 «Інші нематеріальні активи», аудиторі вважають, що здійснення дооцінки нематеріального активу за субрахунком бухгалтерського обліку 125 «Авторське право та суміжні з ним права» на якому відсутній такий нематеріальний актив, є порушенням законодавства про бухгалтерський облік.**

Крім того зазначаємо, що згідно з пунктом 19 Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 8 «Нематеріальні активи» у разі переоцінки окремого об'єкта нематеріального активу слід переоцінювати всі інші активи групи, до якої належить цей нематеріальний актив (крім тих, щодо яких не існує активного ринку). Згідно із статтею 7 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» проведення оцінки майна є обов'язковим, зокрема у випадку переоцінки основних фондів для цілей бухгалтерського обліку.

Проте ДП «Прозорро» переоцінка основних фондів не здійснювалась, наказ на проведення переоцінки нематеріальних активів не надано, жоден із нематеріальних активів Підприємства жодної із груп (окрім ІТС «Prozorro») не переоцінений.

Одночасно із відображенням дооцінки нематеріального активу станом на 31.12.2016 в сумі 19 391,56 тис. грн у бухгалтерському обліку Підприємства відображено зменшення податкових зобов'язань з податку на прибуток ДП «Прозорро» на суму 3 490,48 тис. гривень. **Враховуючи те, що оцінка ІТС «Prozorro» здійснювалась у липні 2017 року, відсутність станом на 31.12.2016 підтвердних первинних документів щодо дооцінки нематеріальних активів та нарахування зменшених податкових зобов'язань Рахункова палата вбачає ризиком ухилення від сплати податку на прибуток, який справляється до Державного бюджету України.**

Зазначаємо, що відповідно до абзацу сьомого статті 3 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» датою оцінки є дата, станом на яку здійснюються процедури оцінки майна та визначається вартість майна. Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» зазначає, що господарські операції повинні бути відображені в облікових регістрах у тому звітному періоді, в якому вони були здійснені. **Тобто оцінка вартості майнових прав на комп'ютерну програму ІТС «Prozorro» має бути відображена в обліку ДП «Прозорро» у серпні 2017 року.**

4.3. Аналіз роботи Антимонопольного комітету України як органу оскарження у сфері публічних закупівель

Органом оскарження у процесі публічних закупівель, згідно з пунктом 14 частини першої статті 1 та частини третьої статті 8 Закону № 922, є АМКУ.

Відповідно до частини третьої статті 8 Закону № 922 Комітет як орган оскарження з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, утворює постійно діючу адміністративну колегію (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Рішення постійно діючої адміністративної колегії (колегій) приймаються від імені АМКУ.

Постійно діюча адміністративна колегія (колегії) Комітету з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель діє у складі трьох державних уповноважених АМКУ. Порядок діяльності постійно діючої адміністративної колегії (колегій) встановлюється відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України».

Згідно з розпорядженням АМКУ від 05.04.2016 № 6-рп відповідно до частини третьої статті 8 Закону № 922 створено Постійно діючу адміністративну колегію Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – Колегія) у такому складі:

Голова Колегії – Вовк Андрій Михайлович – заступник Голови Антимонопольного комітету України – державний уповноважений. Члени Колегії: Загребельська Агія Абасівна – державний уповноважений; Панаіотіді Світлана Миколаївна – державний уповноважений¹³.

Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.2016 № 11-рп затверджено Регламент Колегії. Цей Регламент визначає порядок проведення засідань Колегії, процедуру вирішення Колегією питань, віднесених до її компетенції, інші питання роботи Колегії.

¹³ У разі відсутності або неможливості здійснення повноважень як члена Колегії: Головою Колегії Вовком А.М. – його замішують заступник Голови Антимонопольного комітету України – державний уповноважений Сидоренко Ніна Сергіївна або перший заступник Голови Антимонопольного комітету України – державний уповноважений Ніжнік Марія Володимирівна; членами Колегії – їх замішують державний уповноважений Процишен Марія Вікторівна або уповноважений Артеменко Анна Ігорівна, або державний уповноважений Полухович Валерій Іванович, або заступник Голови Антимонопольного комітету України – державний уповноважений Сидоренко Ніна Сергіївна, або перший заступник Голови Антимонопольного комітету України – державний уповноважений Ніжнік Марія Володимирівна.

Регламентом визначено, зокрема, що на своїх засіданнях Колегія: розглядає скарги про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, передбачені Законом № 922, та приймає рішення за розглядом цих скарг; здійснює інші повноваження, передбачені Законами № 922 та «Про Антимонопольний комітет України». Під час та за результатами розгляду скарг Колегія приймає рішення згідно зі статтею 18 Закону № 922. Згідно з пунктом 27 розділу Регламенту рішення Колегії оформлюється у письмовій формі, візується виконавцем, керівником структурного підрозділу, що готував матеріали для розгляду на засідання Колегії, секретарем Колегії, підписується головою Колегії та членами Колегії.

Аналіз протоколів засідань Колегії показав, що засідання проводилися у різний час, з різною тривалістю, адже відсутній нормативний документ, який би визначав час роботи, періодичність ведення засідань, оприлюднення такої інформації. Кількість питань, які виносилися на розгляд Колегії, коливалася від одного до 77.

Одночасно встановлено, що склад Колегії постійно змінювався. Так, протягом 2017 року рішення щодо розгляду скарг приймалися за участі 32 різних складів Колегії.

Встановлено, що роботу, пов'язану із прийняттям та підготовкою скарг на розгляд Колегії АМКУ, здійснює департамент з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель (далі – Департамент). Слід відмітити, що у 2017 році діяло положення про Департамент, яке було затверджено ще 01.07.2013. Фактично порядок створення та функціонування цього структурного підрозділу не регламентовано належним чином, що має ризики неналежного виконання ним основних завдань і функцій, неможливості всебічної оцінки результатів роботи, а головне – визначення меж відповідальності його працівників.

Згідно з названим положенням основним завданням Департаменту¹⁴ є забезпечення діяльності Колегії, а також здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, виявлення і припинення порушень цього законодавства (в частині виявлення та припинення порушень у вигляді антиконкурентних узгоджених дій).

¹⁴ Відповідно до витягу зі штатного розпису АМКУ на 01.01.2017 департамент складався із 4 відділів: «відділ розгляду скарг», «відділ методично-правового забезпечення розгляду скарг», «відділ розслідувань окремих видів антиконкурентних узгоджених дій», «відділ попереднього аналізу скарг та документообігу», у яких рахувалось 25 штатних одиниць, з них 3 штатні одиниці вакантні, зокрема 2 посади головного спеціаліста з місячним посадовим окладом 4 308,0 грн та 1 посада провідного спеціаліста з місячним посадовим окладом 3 963,0 гривень.

Наказом АМКУ від 16.06.2017 № 455-вк «Про затвердження структури» затверджена нова структура Комітету, згідно з якою Департамент складається з 4 відділів: «перший відділ розгляду скарг», «другий відділ розгляду скарг», «відділ методично-правового забезпечення розгляду скарг», відділ попереднього аналізу скарг та документообігу у яких рахується 25 штатних одиниць. Згідно з розрахунковою відомістю нарахування і виплати заробітної плати департаменту з питань оскаржень рішень за січень-жовтень 2017 року нараховано заробітної плати на загальну суму 3 124,27 тис. грн. та виплачено на загальну суму 2 235,18 тис. гривень.

Фахівцями Рахункової палати встановлено, що у серпні 2017 року з структури Департаменту було виключено відділ розслідувань окремих видів антиконкурентних узгоджених дій¹⁵.

Згідно з інформацією, наданою Департаментом, у 2017 році до органу оскарження: всього надійшло 5706 скарг, з оплатою – 4318. Проведено засідань – 260 та прийнято рішень – 9283, з них щодо прийняття до розгляду – 3671; відмови у задоволенні скарги – 1083; задоволення повністю – 70; задоволення частково – 1982; залишення без розгляду – 1496; припинення розгляду – 928; виправлення описок – 54.

У порівнянні з 2016 роком спостерігається тенденція зростання надходження скарг від учасників, зокрема, у 2017 році ця кількість збільшилась майже на 86 відс. (з 3067 до 5706 скарг). Також збільшилась кількість прийнятих Колегією рішень з 4575 у 2016 році до 9283 у 2017 році, або на 103 відсотка.

Встановлено, що подається лише 2 відс. обґрунтованих скарг та 54,4 відс. частково обґрунтованих. Такий стан, на думку Рахункової палати, пов'язаний з низьким розміром плати за оскарження процедури закупівлі та автоматичним направленням скарги (автоматичним кліком) до «кабінету органу оскарження» навіть без оплати, що дає змогу недобросовісним учасникам оскаржувати процедури без обґрунтованих підстав. У 2017 році без оплати надійшло 1388 скарг, що на 47 відс. більше, ніж у 2016 році (943). **Вказане свідчить про необхідність технічного вдосконалення «кабінету органу оскарження» в ІТС «Prozorro», зокрема, виключення можливості автоматичного зупинення процедури закупівлі без оплати, а також підняття плати за оскарження до розумних меж.**

На удосконалення модуля «Кабінет оскарження» в ІТС «Prozorro» вказують і факти невідповідності інформації наданої АМКУ для підготовки річного Звіту за 2017 рік, та інформації, яка надіслана ДП «Прозорро» до Рахункової палати¹⁶ (уточнені дані стосовно інформації про закупівлі за 2017 рік). Так, у річному звіті АМКУ (стор. 256) наведена статистика щодо діяльності Колегії за 2017 рік, а саме: «розглянуто скарг на загальну суму 90,58 млрд грн; зобов'язано усунути порушення на загальну суму 37,38 млрд грн; відкликано скаржниками скарг на загальну суму 32,93 млрд грн; кількість надісланих скарг у 2017 році становить 5706». Проте відповідно до статистичних даних, наданих Рахунковій палаті, у 2017 році розглянуто кількість скарг – 5840 на очікувану вартість – 102,35 млрд грн, з них: задоволено – 2,14 тис грн на очікувану вартість 43,19 млрд грн; відкликано 742 на очікувану вартість 35,63 млрд грн».

Вказане свідчить як про наявні недоліки роботи модуля «Кабінет оскарження» в ІТС «Prozorro», що створює ризики коректності, функціональності його роботи, так і про недостовірність даних, які

¹⁵ АМКУ наказом від 16.06.2017 № 455-БК затвердив нову структуру апарату АМКУ. Відповідно до наказу АМКУ від 12.07.2017 № 547-БК з 12.07.2017 введено в дію штатний розпис центрального апарату Комітету на 2017 рік, який погоджений Міністерством фінансів України 12.07.2017.

¹⁶ Лист від 03.05.2018 № 206/1107/10.

обробляються у ІТС «Prozorro» та надаються для аналізу і статистики органам державної влади.

Згідно з частиною сьомою статті 18 Закону 922 у разі прийняття скарги до розгляду електронна система закупівель **автоматично призупиняє** початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі.

Таким чином, АМКУ законодавчо усунунено від прийняття рішення про призупинення процедури закупівлі – цю функцію з 01.04.2016 електронна система виконує автоматично. Тобто Колегія не приймає окремого рішення з цього питання.

При цьому за повідомленням директора департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, **існує така проблема, як подання за однією процедурою більше 80 скарг**. При цьому може оплачуватися лише одна скарга, або взагалі не надходити плати. Однак Колегія має приймати рішення за кожною з направлених скарг та автоматично зупиняти процедуру закупівлі.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне вказану норму Закону 922 щодо автоматичного призупинення процедури закупівлі у разі подання скарги виключити, або у Законі 922 чітко визначити, що призупинення процедури закупівлі здійснюється лише після оплати скаржником плати, встановленої законодавством.

Як наслідок, термін процедури закупівлі може **затягуватися до 120 днів внаслідок надходження постійних скарг на одні і ті самі закупівлі**.

Наприклад, <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-04-03-000718-c>. Це закупівля філією «Центр забезпечення виробництва» ПАТ «Українська залізниця» дизельного палива з очікуваною вартістю 1 997 098 200,00 гривень. Колегією АМКУ розглядалися скарги учасників на 11 засіданнях поспіль. Унаслідок цього процедура закупівлі, яка розпочалася 3 квітня 2017 року, рішенням Колегії АМКУ була відмінена 30.08.2017. Тобто процедура закупівлі через постійне оскарження суб'єктами господарювання тривала майже чотири місяці.

Інший приклад: <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-03-31-000014-b.b.4>. Це закупівля філією «Центр забезпечення виробництва» ПАТ «Українська залізниця» дизельного палива з очікуваною вартістю 23 506 200,00 гривень. Колегією АМКУ розглядалися скарги учасників на семи засіданнях поспіль. Унаслідок цього процедура закупівлі, яка розпочалася 31.03.2017, рішенням Колегії АМКУ була відмінена 25.07.2017. Тобто процедура закупівлі через постійне оскарження суб'єктами господарювання тривала майже чотири місяці.

Незважаючи на існуючі проблеми, у 2017 році до загального фонду Державного бюджету України **надійшло коштів від оскарження процедур закупівель на загальну суму 24,3 млн грн**, що майже в два рази більше, ніж у 2016 році (12,3 млн грн).

Рахункова палата відмічає недостатню організаційну складову роботи Департаменту. Так, штатна чисельність департаменту, який забезпечує роботу Колегії, становить 25 шт. одиниць. Тобто на одного фахівця припадає в середньому 228 скарг на рік, що свідчить про значне навантаження і відповідальність спеціалістів АМКУ, які забезпечують роботу Колегії. В порівнянні з 2016 роком, кількість отриманих скарг на одного штатного співробітника збільшилася майже в два рази з 123 до 228.

У ході аналізу встановлено, що деякі суб'єкти господарювання (скаржники) звертаються за поверненням (надміру, або помилково) сплачених коштів за подання скарги до органу оскарження. Зокрема, виявлені рішення Колегії¹⁷ про повернення помилково перерахованих грошових коштів. **Це пов'язано з відсутністю у законодавстві України вимоги про одночасне подання скарги з оплатою. Як наслідок, суб'єкти господарювання наперед сплачують плату за подання скарги без необхідної потреби.**

Аналіз поданих скарг свідчить, що у 2017 році ТОП-замовниками, процедури яких оскаржувалися, були: ПАТ «Українська залізниця», її філії, представництва (майже 18 відс. скарг, які надійшли з оплатою); відділи освіти райдержадміністрацій і місцевих рад (7 відс.); ДП «НАЕК Енергоатом» (3,5 відс.); Міністерство оборони України і Служба автомобільних доріг України (3 відсотка). За даними АМКУ, в ІТС «Prozorro» відсутній модуль узагальнення прийнятих рішень Колегією АМКУ. Тобто підтвердити або спростувати інформацію щодо найбільших порушників законодавства Рахункова палата не може.

Аналіз засвідчив, що у рішеннях Колегії надавалися різні висновки стосовно подібних питань, що дає підстави стверджувати про відсутність однакових підходів до розгляду скарг та єдиної позиції Колегії з найбільш поширених порушень, які оскаржуються. Подібна тенденція може негативно вплинути на справедливий й ефективний розгляд скарг у сфері державних (публічних) закупівель.

Так, у 2017 році Колегією приймалися різні рішення щодо таких питань:

- необхідності наявності документального підтвердження досвіду виконання аналогічного договору¹⁸;
- необхідності надання переможцем відповідних документів шляхом завантаження їх на веб-порталі Уповноваженого органу¹⁹;
- можливості віднесення помилки до формальної (несуттєвої)²⁰;
- наявності підпису уповноваженої посадової особи учасника процедури закупівлі²¹.

¹⁷ Протоколи № 141 від 12.07.2017, № 148 від 21.07.2017.

¹⁸ Рішення Колегії № 168-р/пк-пз від 13.01.2017, № 2116-р/пк-пз від 15.12.2016, № 1279-р/пк-пз від 16.03.2017, № 3158-р/пк-пз від 23.05.2017, № 4207-р/пк-пз від 27.06.2017, № 1207-р/пк-пз від 14.03.2017.

¹⁹ Рішення Колегії № 2133-р/пк-пз від 14.04.2017, № 1002-р/пк-пз від 03.03.2017, № 3225-р/пк-пз від 24.05.2017.

²⁰ Рішення Колегії № 2273-р/пк-пз від 23.12.2016, № 4964-р/пк-пз від 26.07.2017, № 129-р/пк-пз від 11.01.2017, № 4079-р/пк-пз від 22.06.2017, № 3677-р/пк-пз від 09.06.2017.

Слід відмітити незначне оскарження рішень Колегії у 2017 році (табл. 6).

Таблиця 6

Статистичні дані щодо оскаржених рішень Колегії АМКУ у сфері оскарження публічних закупівель

Рішень Колегії, оскаржених до суду	152
Скасовано судом (з них остаточо)	3
Перебуває на розгляді в суді першої інстанції (призначено розгляд або у письмовому провадженні)	78
Перебуває на розгляді апеляційної та інших інстанцій	64
Залишено без змін	7

Як вбачається із табл. 6, усього у 2017 році було оскаржено 152 рішення Колегії, що становить 1,6 відс. загальної кількості прийнятих Колегією рішень (9283) і вказує на незначне їх оскарження.

Що стосується взаємодії з правоохоронними та контролюючими органами, то у 2017 році за зверненням правоохоронних та інших контролюючих органів Комітетом надано 90 відповідей по суті, зокрема, до правоохоронних – 31, до інших контролюючих органів – 59.

Проведеним аналізом звернень, які надійшли від правоохоронних органів, та відповідей на них встановлено, що це є або матеріали, переслані правоохоронними органами за належністю, або звернення від таких органів у ході досудового розслідування щодо можливих порушень законодавства у сфері державних закупівель та законодавства про захист економічної конкуренції.

При цьому у Законі № 922 не передбачено, що орган оскарження (АМКУ) у випадках виявлення фактів порушення законодавства у сфері публічних закупівель передає рішення, документи та матеріали щодо здійснення таких закупівель до правоохоронних, контролюючих та інших органів, як це було визначено попереднім Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Незважаючи на це, у 2017 році, за ініціативи органу оскарження, при виявленні порушень під час розгляду Колегією АМКУ скарг до правоохоронних органів направлено – 19, а до Державної аудиторської служби України – 12 листів стосовно порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

4.4. Аналіз діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері державних (публічних) закупівель

Частиною третьою статті 7 Закону № 922 визначено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, Антимонопольний комітет України та Рахункова палата здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх

²¹ Рішення Колегії № 5063 - р/пк-пз від 31.07.2017, № 2890-р/пк-пз від 13.05.2017, № 5552-р/пк-пз від 15.08.2017, № 5594-р-пз від 16.08.2017, № 6034-р-/пк-пз від 31.08.2017.

повноважень, визначених Конституцією та законами України. До органів контролю необхідно також віднести центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (частина друга статті 7 Закону № 922), який практично здійснює оперативний контроль закупівель при реєстрації бюджетних зобов'язань та оплаті договорів.

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

Так, аналіз порушень законодавства України щодо публічних (державних) закупівель, виявлених Рахунковою палатою в ході проведення контрольних заходів у 2017 році, засвідчив²², що правопорушення у сфері закупівель вчинялися майже на всіх стадіях закупівель.

Встановлені випадки укладання договорів без проведення процедур, визначених Законом № 922, а також поділ предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування вимог Закону.

Вказані факти є порушенням абзацу першого частини першої і частини п'ятої статті 2, частини першої статті 20 та частини четвертої статті 40 Закону № 1197, а також частини першої і сьомої статті 2, частини першої статті 20, частини третьої статті 36 Закону № 922.

Всього таких порушень виявлено на загальну суму **3 039,6 тис. гривень**. Зокрема, під час проведення аудитів ефективності використання коштів (Державною судовою адміністрацією України – 318,8 тис. грн, територіальним управлінням Державної судової адміністрації України у Донецькій області – 500,0 тис. грн, територіальним управлінням Державної судової адміністрації України у Київській області – 1 286,6 тис. грн, Винницькою виправною колонією (№ 86) – 131,4 тис. грн, Дніпропетровською виправною колонією (№ 89) – 228,5 тис. грн, державним підприємством «Центр Державного земельного кадастру» – 335,1 тис. грн, РСЦ МВС в Дніпропетровській області – 239,2 тис. гривень).

Виявлені випадки, коли обиралися переможці торгів, які не відповідали кваліфікаційним критеріям та умовам, встановленим у документації з конкурсних торгів; не застосовувалося у необхідних

²² Аналіз порушень здійснювався на підставі Методичних рекомендацій щодо здійснення Рахунковою палатою контролю у сфері державних закупівель, затверджених постановою Колегії Рахункової палати від 21.07.2014 № 15-5.

випадках право відхилення тендерних пропозицій та відповідно відміни торгів, що є порушенням пунктів 1 і 3 частини першої статті 29 та частини першої статті 30 Закону № 1197.

Усього таких порушень виявлено на загальну суму **16 984,2 тис. гривень**. А саме під час проведення аудитів ефективності використання коштів (департаментом капітального будівництва Донецької облдержадміністрації – 5 877,7 тис. грн, управлінням розвитку Бахмутської міськради – 5 259,9 тис. грн, департаментом ЖКГ Дніпропетровської облдержадміністрації – 1 786,5 тис. грн, ДУ «Управління збірних команд та забезпечення спортивних заходів «Укрспортзабезпечення» – 191,9 тис. грн, ДП «Автобаза Верховного Суду України» – 3 868,2 тис. гривень).

Окремі замовники укладали договори, які суперечили вимогам тендерної документації, а також після закінчення законодавчо встановлених строків їх укладання. Це є порушенням частини другої статті 32 Закону № 922, а також пункту 5 частини п'ятої статті 39 Закону № 1197.

Всього таких порушень виявлено на загальну суму **23 841,5 тис. грн**, а саме під час проведення аудитів ефективності використання коштів (ГСЦ МВС – 23 460,0 тис. грн, РСЦ МВС в Київській області – 381,5 тис. гривень).

Замовниками не забезпечено внесення змін до річного плану закупівель, що здійснюються без проведення процедур закупівель, та розміщення цього плану на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель, а також не оприлюднено Звіту про укладення договору в системі електронних закупівель. Вказане не відповідає вимогам абзацу п'ятого частини першої статті 2, частини першої статті 4 Закону № 922.

Таких порушень виявлено на загальну суму **1 549,1 тис. грн** під час аудиту ефективності використання коштів у Славутському спеціалізованому ліцеї-інтернаті поглибленої підготовки в галузі науки – 1491,8 тис. грн, а також аудитом ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у комунальній установі «База спеціального медичного постачання» Житомирської обласної ради – 57,3 тис. гривень.

Усього Рахунковою палатою у 2017 році виявлено порушень законодавства у сфері державних (публічних) закупівель на загальну суму 45 414,4 тис. гривень.

➤ Державною аудиторською службою України інформовано Рахункову палату²³, що за результатами державного фінансового контролю у сфері державних (публічних) закупівель за 2017 рік (станом на 01.11.2017):

- проведено заходів державного фінансового контролю у сфері державних (публічних) закупівель – 877;

- складено протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з незаконними діями посадових осіб замовників – 174;

²³ Лист Державної аудиторської служби України від 20.11.2017 № 31-11/1760.

• передано до правоохоронних органів матеріалів перевірок у сфері державних (публічних) закупівель – 158.

Унаслідок порушення законодавства у сфері державних (публічних) закупівель Держаудитслужбою виявлено порушень на 8 656,1 млн гривень. Сплачено коштів за результатами накладених судами штрафів у сфері державних (публічних) закупівель на 138,4 тис. гривень.

➤ Державна казначейська служба України (далі – Казначейство) під час виконання контрольних функцій у сфері публічних закупівель повідомила²⁴, що на виконання частини другої статті 7 Закону № 922 Казначейство до здійснення оплати за договорами про закупівлю перевіряє наявність договору про закупівлю, річного плану закупівель та звіту про результати проведення процедури закупівлі, які підтверджують проведення процедури закупівлі, за результатами якої укладено договір про закупівлю. При цьому перевірка зазначених документів проводиться шляхом перегляду документів, розміщених в електронній системі закупівель.

За результатами контрольних заходів та наявної в Казначействі інформації представлені дані щодо складених органами Казначейства попереджень про неналежне використання бюджетного законодавства розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, а саме:

- відсутність документів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до законодавства у сфері закупівель на загальну суму 4 601,09 тис. грн;

- недотримання розпорядниками бюджетних коштів бюджетних повноважень та обмежень, які вводяться законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, на загальну суму 260 144,61 тис. гривень.

➤ За повідомленням Державної служби статистики України²⁵, з метою дублювання інформації за результатами узгоджувальної наради Держстатом спільно із Мінекономрозвитку прийнято рішення щодо недоцільності проведення у 2017 році державного статистичного спостереження «Здійснення державних закупівель».

Однак, як відмічає Рахункова палата, таке спостереження є вкрай необхідним і доцільним, оскільки на сьогодні жодний державний орган, який здійснює ту чи іншу контрольну функцію у сфері публічних закупівель, не володіє інформацією, за рахунок яких коштів (джерел фінансування) здійснюється та чи інша процедура закупівлі. Законодавчо цієї вимоги не закріплено. **А отже, достовірна інформація про реальне використання коштів державного та/або місцевих бюджетів протягом 2017 року відсутня.**

➤ Генеральна прокуратура України повідомила²⁶ Рахунковій палаті про суттєву зміну (звуження) форми реалізації повноважень органів прокуратури відповідно до Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, цим

²⁴ Лист від 08.12.2017 № 13-08/946-20683.

²⁵ Лист від 21.11.2017 № 08.1-10/265-17.

²⁶ Лист від 22.11.2017 № 17/6-62вих-17.

Законом органи прокуратури позбавлено повноважень щодо проведення перевірок у порядку нагляду за додержанням і застосуванням законів. Упродовж трьох останніх років органами прокуратури наглядові перевірки з будь-яких питань не проводилися.

Водночас повідомлялося, що за цим матеріалами та повідомленнями, у тому числі контролюючих органів, у Головному слідчому управлінні Генеральної прокуратури України до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості за № 421700000000766 від 14.03.2017 за фактом привласнення службовими особами ПАТ «Українська залізниця» (за попередньою змовою групою осіб шляхом зловживання службовим становищем) чужого майна в особливо великих розмірах під час проведення закупівель рейкових скріплень у період 2015–2017 років за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною п'ятою статті 191 Кримінального кодексу України. Сума заподіяних збитків становить близько 150 млн гривень.

Щодо кількості кримінальних проваджень у сфері державних закупівель повідомлялося про відсутність у державній статистичній звітності окремого обліку кримінальних проваджень за фактами злочинів, пов'язаних із закупівлями за державні кошти. Звітність передбачає тільки облік кримінальних проваджень, відкритих слідчими прокуратури за фактами кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, відповідно до якої упродовж 9 місяців 2017 року слідчими регіональних прокуратур направлено до суду 43 обвинувальні акти стосовно 46 осіб за фактами скоєння злочинів у бюджетній сфері.

ВИСНОВКИ

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

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

визначення джерел коштів, зокрема, бюджетних, які використовуються замовниками за процедурами публічних закупівель.

При цьому інформаційно-аналітичні ресурси bi.prozorro.org і bipro.prozorro.org перебувають у власності Громадської організації «Transparency International Ukraine». Інформацію, яка надається з ІТС «Prozorro», не можна вважати достовірною, оскільки відсутній контроль за її збором та формуванням державними інституціями. Громадська організація також не має в наявності системи контролю за достовірністю інформації. У зв'язку з цим застосовувати далі ІТС «Prozorro» для аналізу та оцінки ефективності та економності сфери публічних закупівель неможливо.

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

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

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

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

3. Важливою проблемою публічних закупівель є автоматичне призупинення ІТС «Prozorro» процедури публічних закупівель на підставі поданої скарги. Термін процедури закупівлі може затягуватися до 120 днів. Колегією Антимонопольного комітету України розглядаються скарги на одну

і ту ж процедуру закупівлі протягом чотирьох місяців. Такі обставини свідчать про неефективність існуючої процедури публічної закупівлі та, як наслідок, низьку результативність.

4. Однією з причин неспроможності ДП «Прозорро» здійснити побудову КСЗІ на ІТС «Prozorro» та провести її атестацію є функціонування програмного забезпечення на Amazon Web Services (AWS), яка знаходиться поза межами України – в США і є платформою хмарних сервісів, що надає обчислювальні потужності, доступ до сховищ, баз даних, послуги доставки контенту та інші функціональні можливості. Водночас договорів, укладених між комерційною компанією AWS та ДП «Прозорро» на сервісне обслуговування ІТС «Prozorro», на момент проведення контрольних заходів не було. Відсутність договорів створює ризик виникнення загрози національної безпеки України.

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

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

У 2017 році укладено договорів відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі у кількості 137 854. У той же час, без проведення тендерних процедур, кількість договорів становить – 765 506, тобто в 5,6 рази більше договорів укладається замовниками без проведення процедур, передбачених законодавством.

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

конкурентними процедурами становила 526 200,0 млн грн, за неконкурентними – 101 000,0 млн грн, або 19 відс. від очікуваної суми конкурентних процедур.

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

7. Типові договори, які підписує Адміністратор – ДП «Прозорро» з електронними майданчиками з надання доступу до бази даних та модуля електронного аукціону для забезпечення проведення користувачами процедур закупівель, не містять чітких умов відповідальності Адміністратора у разі недотримання обов'язків підтримки системи згідно з встановленим регламентом. Це створює умови, за яких ДП «Прозорро» не може виконувати зобов'язання за укладеними договорами.

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

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

1) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24.02.2016 № 166 не відповідає пункту 17 частини першої статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі». Всупереч вказаній нормі Закону запроваджено механізм, за яким авторизацію (тестування) електронних майданчиків здійснює не Уповноважений орган, а Адміністратор – ДП «Прозорро».

2) Порядком № 166:

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

визначено, що плата справляється Адміністратором з оператора авторизованого електронного майданчика на забезпечення функціонування та розвиток веб-порталу Уповноваженого органу за подання тендерної пропозиції та/або пропозиції учасника процедури закупівлі учасником, що була розкрита електронною системою закупівель. Така плата зараховується не до Державного бюджету України, як плата за виконання функцій Мінекономрозвитку, а Адміністратору – ДП «Прозорро», що не відповідає статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі».

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

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

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

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

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

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

Найбільшими платниками є шість суб'єктів господарювання: ТОВ «Держзакупівлі.Онлайн»; ТОВ «ЗАКУПКИ.ПРОМ.УА»; ТОВ «НАУКОВО-ВИРОБНИЧЕ ПІДПРИЄМСТВО «ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ»; ТОВ «Е-Тендер»; ПАТ КБ «ПРИВАТБАНК»; ТОВ «Ньютенд», проплата яких становила 77 156, 01 тис. грн, або 94,2 відс. від всіх сплачених операторами

коштів Адміністратору. Загальний розмір коштів, повернених ДП «Прозорро» п'яти операторам електронних майданчиків, становив 17 588, 74 тис. грн, що дорівнює 97,65 відс. від всієї поверненої Підприємством суми.

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

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

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

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

10. Встановлено, що на час проведення контрольного заходу основною діяльністю ДП «Прозорро» є обслуговування ІТС «Prozorro». Чистий дохід від такої діяльності у 2017 році становив 66 184,6 тис. грн, а чистий прибуток – 11 193,7 тис. гривень. Як засвідчив проведений аналіз, стрімке зростання доходу та прибутку Підприємства (у порівнянні з 2015 роком та першим півріччям 2016 року) пов'язано виключно із перерахуванням плати, визначеної Порядком № 166, від операторів попередньо авторизованих електронних майданчиків. Витрати Підприємства у 2017 році також збільшилися, зокрема, середньомісячні витрати на оплату праці одного працівника становили: директора – 177 200 грн, адміністративно-управлінського персоналу – 32 089,3 грн і працівників – 29 779,8 гривень.

11. На час проведення контрольного заходу на балансі ДП «Прозорро» утримувалося два офіційні веб-портали: з питань публічних закупівель за адресою в мережі Інтернет: www.prozorro.gov.ua та з питань державних закупівель – www.tender.me.gov.ua. При цьому Уповноваженим органом тривалий час не приймається рішення щодо подальшої експлуатації веб-порталу ІАС «Державні закупівлі». За обслуговування цього веб-порталу Підприємством у 2017 році сплачено 1 582,44 тис. грн, а у 2016 році – 1 405,58 тис. гривень. Загалом протягом двох років на веб-портал, який не використовується у сфері публічних закупівель, витрачено майже 3,0 млн гривень. Таке управління державним майном має ознаки

неефективного, оскільки призводить до нераціонального використання коштів державного підприємства.

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

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

12. Аналіз діяльності органу оскарження у сфері публічних закупівель засвідчив, що Антимонопольний комітет України достатньо забезпечує покладені на нього Законом України «Про публічні закупівлі» функції. У 2017 році до Антимонопольного комітету України надійшло 5706 скарг, що на 86 відс. більше, ніж у 2016 році. Постійно діючою адміністративною колегією з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель прийнято 9283 рішення, з яких тільки 152 (1,6 відс.) оскаржено до суду.

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

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

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

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

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

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

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

ПРОПОЗИЦІЇ

- 1.** Звіт про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році затвердити.

- 2.** Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році.

- 3.** Направити рішення Рахункової палати Комітетам Верховної Ради України з питань економічної політики та з питань інформатизації та зв'язку.

- 4.** Відомості про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- 1) доручити:

- 1.1) Міністерству економічного розвитку і торгівлі України:

- розглянути питання щодо притягнення до відповідальності посадових осіб міністерства за невиконання вимог законодавства України, зокрема, законів України «Про публічні закупівлі», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», а також невиконання посадових обов'язків та/або умов трудового договору (контракту);

- розробити проект постанови Кабінету Міністрів України, яким привести у відповідність із Законом України «Про публічні закупівлі» Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення

авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166;

- внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі», а саме щодо скорочення випадків, коли законодавство про закупівлю не застосовується; питання уточнення допорогової закупівлі; процедур наділення відповідного центрального органу виконавчої влади повноваженням стосовно збору інформації щодо публічних закупівель; встановлення норми щодо участі у вартісних закупівлях лише учасників (суб'єктів господарювання), які мають відповідну (достатню) матеріально-технічну базу, досвід виконання подібних робіт та людські (професійні) ресурси; покладення на Державну казначейську службу України функції контролю за правильністю визначення замовником коду предмета закупівлі, ведення обліку в розрізі кожного коду Єдиного закупівельного словника, а також перевірку договору про закупівлю з проектом такого договору, розміщеного в ІТС «Prozorro»; визначення поняття «дискримінаційні умови»; передбачення норми щодо визначення договору про закупівлю недійсним у разі його укладення без проведення процедур закупівель, а також у разі укладення договору при встановленні в тендерній документації дискримінаційних умов для учасників закупівлі; запровадження обов'язкового ведення Антимонопольним комітетом України реєстру рішень щодо розгляду скарг учасниками закупівель; виключення норми Закону щодо автоматичного призупинення процедури закупівлі у разі подачі скарги, передбачивши у Законі вимогу щодо прийняття відповідного рішення органом оскарження;

- забезпечити повне передання ІТС «Prozorro» у право власності держави;

- вжити заходів щодо надходження коштів від тестування електронних майданчиків, а також забезпечення функціонування та розвитку веб-порталу Уповноваженого органу до Державного бюджету України;

1.2) Мінекономрозвитку та Антимонопольному комітету України розробити пропозиції щодо скорочення термінів розгляду скарг за незначні порушення законодавства про публічні закупівлі;

1.3) Державній фіскальній службі України провести перевірку ДП «Прозорро» з питань повноти сплати податків і зборів (обов'язкових платежів).

5. Надіслати до Ради національної безпеки і оборони України, Служби безпеки України та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України матеріали аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році і порекомендувати провести перевірку забезпечення захисту інформації та дотримання законодавства у сфері інформаційної безпеки держави ДП «Прозорро» та ІТС «Prozorro».

6. Надіслати Рішення Рахункової палати та Звіт Міністерству економічного розвитку і торгівлі України та запропонувати:

- забезпечити розроблення необхідної технічної документації ІТС «Прозогго» згідно з Технічним завданням на побудову системи; здійснити побудову комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю та провести сертифікацію системи за стандартами ISO/IEC 27001 або ДСТУ ISO/IEC 27001;

- не допускати участі керівництва Міністерства та державних службовців у роботі Комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, прийняття рішень, що мають рекомендаційний характер щодо їх підключення/відключення до електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель в робочий час;

- забезпечити внесення зміни до Статуту ДП «Прозорро» відповідно до фактичних напрямів діяльності Підприємства;

- забезпечити прийняття управлінського рішення щодо доцільності подальшого використання ДП «Прозорро» веб-порталу ІАС «Державні закупівлі» за адресою в мережі Internet: www.tender.me.gov.ua;

- забезпечити проведення внутрішнього фінансового аудиту ДП «Прозорро» за 2016–2017 роки та I півріччя 2018 року.

7. Надіслати Антимонопольному комітету України Рішення і Звіт та запропонувати йому:

- удосконалити практику прийняття рішень під час розгляду скарг, запровадивши єдині підходи у вирішенні найбільш поширених порушень, які оскаржуються;

- переглянути термін розгляду скарг за дрібними (несуттєвими) оскарженнями;

- здійснити перевірку можливої монополізації ринку електронних майданчиків у сфері публічних закупівель;

- внести зміни до регламентних документів щодо роботи Колегії з метою врегулювання організаційних, процедурних питань, зокрема, щодо проведення засідань, регламенту роботи Колегії, термінів і строків засідань тощо;

- оптимізувати роботу департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, забезпечивши його достатнім кількісним складом і технічними засобами та оргтехнікою для ефективної роботи підрозділу;

- розробити механізм взаємодії контролюючих органів у сфері публічних закупівель з метою протидії правопорушенням у цій сфері;

- запровадити застосування електронної системи обміну інформацією у сфері публічних закупівель для ефективної організації системи контролю.

8. Надіслати Державному підприємству «Прозорро» Рішення і Звіт та запропонувати йому:

- виконати розроблення необхідної технічної документації на ІТС «Прозогго» згідно з Технічним завданням на побудову системи, здійснити побудову комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю та провести сертифікацію системи за стандартами

ISO/IEC 27001 або ДСТУ ISO/IEC 27001, що є вимогою Закону України «Про публічні закупівлі»;

- вжити заходів щодо створення ефективного внутрішнього контролю на Підприємстві;

- усунути виявлені Рахунковою палатою порушення в господарській та фінансовій діяльності Підприємства;

- привести статутну діяльність Підприємства у відповідність із вимогами законодавства у сфері публічних закупівель.

Член Рахункової палати

І. М. Іванова