



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

---

### РІШЕННЯ

від 30 червня 2020 року № 15-1

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аналізу щорічного звіту  
Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства  
України, що містить аналіз функціонування системи публічних  
закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення  
контролю у сфері закупівель**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аналізу щорічного звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

За результатами розгляду Рахункова палата

### **ВСТАНОВИЛА:**

1. Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Міністерство) на виконання вимог пункту 3 частини першої статті 8 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII "Про публічні закупівлі" (у редакції до змін, внесених згідно із Законом України від 19.09.2019 № 114 "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель", які набрали чинності з 19.04.2020, далі – Закон № 922) подано Рахунковій палаті (лист від 30.03.2020 № 3305-04/21472-03 (вхідний № 593/05 від 31.03.2020)) Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2019 рік (далі – щорічний Звіт за 2019 рік). Щорічний Звіт за 2019 рік, відповідно до вимог пункту 3 частини першої статті 8 Закону № 922 оприлюднено на офіційному вебпорталі Міністерства (у редакції, поданій Рахунковій палаті, та у редакції з позначкою "Візуалізована версія").

Результати аналізу щорічного Звіту за 2019 рік, здійсненого Рахунковою палатою на виконання вимог пункту 6<sup>1</sup> частини першої статті 7 Закону України від 02.07.2015 № 576-VIII "Про Рахункову палату" (далі – Закон № 576) та у тримісячний термін з часу його оприлюднення і до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, засвідчили.

**2.** Підготовка щорічного Звіту за 2019 рік здійснювалася Міністерством за відсутності вимог до його структури та змісту, на необхідності встановлення яких Рахункова палата наголошувала за результатами відповідного аналізу щорічного Звіту за 2018 рік. Як наслідок, щорічний Звіт за 2019 рік сформовано Міністерством лише за кількісними і вартісними показниками процедур і предметів закупівель, що відбулися в електронній системі закупівель, а також показниками рівня конкуренції та кількості скарг. Щорічний Звіт за 2019 рік також містить узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

Наведені у щорічному Звіті за 2019 рік дані є недостатніми для надання належної оцінки стану функціонування системи публічних закупівель у 2019 році, а отже і оцінки стану досягнення основної мети діяльності у цій сфері, а саме щодо забезпечення ефективного та прозорого здійснення публічних закупівель, стану створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції та розвитку добросовісної конкуренції.

**3.** Міністерством, як Уповноваженим органом, що здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель (частина перша статті 7 Закону № 922), у щорічному Звіті за 2019 рік наведено аналіз стану виконання лише 10 з 17 функцій Уповноваженого органу. Зокрема, щорічний Звіт за 2019 рік не містить аналізу стану виконання Уповноваженим органом функцій із:

- забезпечення функціонування вебпорталу Уповноваженого органу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу, як вагомих інструментів створення, зберігання, оприлюднення та поширення інформації про публічні закупівлі, а також поширення інформації щодо застосування законодавства з питань публічних закупівель на практиці;

- наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу, як основи для забезпечення ефективної комунікації з суспільством;

- взаємодії з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель, як необхідної передумови залучення суспільства до прийняття рішень для підвищення прозорості та ефективності цієї діяльності;

- організації нарад та семінарів з питань закупівель, як складової процесу удосконалення системи публічних закупівель;

- розроблення та затвердження визначених законом порядків, примірної документації та форм, як важливого елементу забезпечення функціонування системи публічних закупівель;

- співробітництва з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель, як необхідної передумови підвищення довіри до здійснюваної діяльності;

- інформування громадськості про політику та правила публічних закупівель, як вагомого інструмента ефективної реалізації державної політики.

4. Щорічний Звіт за 2019 рік дає оцінку стану нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель, зокрема новій редакції Закону України "Про публічні закупівлі", прийняття якого обумовлюється, в першу чергу, необхідністю виконання міжнародних зобов'язань України у сфері публічних закупівель відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16.09.2014 № 1678 (далі – Угода про асоціацію з ЄС), та необхідністю усунення раніше виявлених недоліків при здійсненні публічних закупівель.

Проте щорічний Звіт за 2019 рік не відображає оцінку, зокрема, щодо стану:

- гармонізації законодавства України у сфері закупівель з відповідними нормами ЄС;

- реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель ("дорожньої карти"), схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р (далі – Стратегія).

5. Щорічний Звіт за 2019 рік не є достатнім і для надання належної оцінки стану розвитку електронної системи закупівель. Зазначені у ньому дані обмежуються лише повідомленнями про окремі заходи, які мали місце у 2019 році, що є недостатнім як для оцінки стану розвитку електронної системи закупівель, так і реалізації у цьому напрямку Стратегії.

Так, контрольний захід, зокрема, засвідчує, що щорічний Звіт за 2019 рік містить:

- інформацію щодо розроблення, з урахуванням практики ЄС, допоміжних інструментів, які використовуються замовниками та учасниками публічних закупівель;

- перелік із семи позицій, з яких три стосуються поліпшень електронної системи закупівель, а чотири – розроблення керівних документів, робота над якими, з огляду на відсутність їх в переліку затверджених документів (додатку 1 до щорічного Звіту за 2019 рік), ймовірно є незавершеною, а отже, замовниками та учасниками публічних закупівель такі документи не застосовуються;

- інформацію щодо запровадження у 2019 році в пілотному режимі сервісу "Prozorro Market" та практики укладання рамкових угод, яка не супроводжується аналітичними даними щодо отриманого ефекту.

У той же час у щорічному Звіті за 2019 рік відсутні:

- відомості про створення системи обміну між державними органами електронними документами та даними щодо учасників процедур закупівлі та аналізу сфери публічних закупівель (за винятком повідомлення про взаємодію електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією про відсутність або наявність заборгованості (податкового боргу));

- інформація щодо стану запровадження технічних стандартів, зокрема спрямованих на забезпечення інтеграції єдиної інформаційної системи (вебпорталу) публічних закупівель до міжнародних систем, а отже, активізація спільної участі іноземних та вітчизняних суб'єктів господарювання у міжнародних публічних закупівлях (відповідно до Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель ("дорожньої карти"), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р (далі – План заходів щодо реалізації Стратегії), запровадження таких технічних стандартів мало завершитися у 2019 році).

6. Недостатньо повною та змістовною у щорічному Звіті за 2019 рік є також інформація щодо міжнародної діяльності з питань публічних закупівель, у тому числі у зв'язку з відсутністю інформації про отримані практичні результати та оцінку стану виконання міжнародних зобов'язань у сфері публічних закупівель. Наведені дані переважно стосуються участі представників України у міжнародних заходах щодо обміну досвідом з питань публічних закупівель.

Зокрема, щорічний Звіт за 2019 рік не містить інформації щодо міжнародної діяльності із: узагальнення міжнародної практики здійснення закупівель; взаємодії з Європейською Комісією з метою імплементації глави 8 розділу IV Угоди про асоціацію з ЄС; гармонізації принципів та процедур публічних закупівель на умовах взаємності; запровадження в системі публічних закупівель міжнародних технічних стандартів; обміну інформацією про публічні закупівлі.

7. Питання професіоналізації сфери публічних закупівель у щорічному Звіті за 2019 рік розкриваються через висвітлення стану виконання відповідних функцій Міністерства, зокрема в частині підготовки та надання відповідей рекомендаційного характеру з питань публічних закупівель. Проте така інформація є не лише неповною, в окремих випадках суперечливою, а також недостатньою для надання відповідної оцінки.

Так, у щорічному Звіті за 2019 рік відсутня інформація щодо стану функціонування служби підтримки, створення якої на базі Міністерства передбачено Планом заходів щодо реалізації Стратегії (пункт 32).

Недостатньо коректною є окрема інформація, наведена у щорічному Звіті за 2019 рік, а саме щодо:

кількості закладів вищої освіти, з якими співпрацює Міністерство (у щорічному Звіті за 2019 рік наведено показник – 44 заклади, проте на офіційному сайті міністерства (розділ "Публічні закупівлі", підрозділ "Професіоналізація"), на який є посилання у щорічному Звіті за 2019 рік, наведено перелік із 40 закладів);

розміщення на офіційному сайті міністерства калькулятора розрахунку кількості уповноважених осіб (розробленого Міністерством спільно з Київською школою економіки) за посиланням <https://cep.kse.ua>, який станом на 15.06.2020 був недоступний;

приведення у розділі звіту "Професіоналізація" інформації щодо заходів, вжитих з метою вирішення проблемних питань, пов'язаних з підвищенням ціни на нафтопродукти та пальне в договорах про закупівлю.

**8.** Щорічний Звіт за 2019 рік розкриває масштаби операцій, здійснених в електронній системі закупівель, так як містить статистичні дані щодо: кількості проведених закупівель від початку роботи електронної системи закупівель; кількості успішно завершених закупівель та їх очікувану вартість; загальної кількості організаторів та учасників закупівель; середньої кількості пропозицій на торги за період 2016–2019 років; різниці суми між очікуваною вартістю закупівель та сумою переможної пропозиції з моменту створення електронної системи закупівель. Отже, наводяться лише розрізнені показники, які фактично відображають лише стан функціонування електронної системи закупівель, але не містять загального аналізу електронної системи публічних закупівель в країні. При цьому такі окремі дані є не лише суперечливими, а й не відображають наявних тенденцій, які відбуваються в системі публічних закупівель, зокрема, на підставі вищезазначених показників не є можливим здійснити належний аналіз:

за джерелами фінансування публічних закупівель та їх структурою (державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела), а також за головними розпорядниками бюджетних коштів;

ефективного та прозорого забезпечення публічних закупівель;

створення конкурентного середовища, запобігання проявам корупції та розвитку добросовісної конкуренції у сфері публічних закупівель (зазначається про довіру представників бізнесу до публічних закупівель у зв'язку із збільшенням кількості замовників та учасників процедур закупівель, проте таке твердження не є достатньо обґрунтованим у щорічному Звіті за 2019 рік); недостатньо характеризує довіру представників бізнесу до публічних закупівель і приведений у щорічному Звіті показник середньої кількості пропозицій на торги 2,35 (законодавчо визначена норма для проведення процедури закупівлі – не менше двох пропозицій), особливо з урахуванням повідомлення Антимонопольного комітету України про зростання на 43 відс. у 2019 році кількості скарг (у порівнянні з 2018 роком);

тенденцій, які відбуваються в системі публічних закупівель.

Аналіз, зокрема, засвідчує.

**8.1.** Звітні дані щодо кількісних показників за процедурами закупівель (зокрема, щодо оголошених та звершених закупівель у розрізі здійснених процедур закупівель, організаторів, учасників за методами закупівель, укладених договорів з іноземними учасниками, відхилених пропозицій) розкривають наявні масштаби закупівель в країні, однак не відображають джерел фінансування закупівель (державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела) та економічної сутності очевидних тенденцій у сфері публічних закупівель, зокрема не здійснено аналіз таких показників, як:

- частка конкурентних (18,18 відс.) та неконкурентних (81,82 відс.) процедур закупівель у загальному обсязі завершених у 2019 році процедур, при тому, що у звітному періоді зменшилась на 5 відс. частка конкурентних

на користь неконкурентних процедур закупівель;

- кількість укладених договорів з іноземними учасниками з точки зору відповідної участі українського бізнесу в міжнародних закупівлях.

**8.2.** Звітні дані щодо кількісних показників за предметами закупівель (зокрема, щодо завершених закупівель – товарів, робіт та послуг, розподілених за процедурами закупівель) представлені у вигляді діаграми, аналіз якої не наводиться, однак відповідні висновки та оцінка у звіті відсутні, що вказує на формальний підхід до висвітлення цього питання.

**8.3.** Звітні дані щодо вартісних показників за процедурами закупівель обмежені даними про очікувану вартість тендерів за процедурами, яка за основними повідомленнями становить у 2019 році 581,3 млрд грн, а різниця між очікуваною вартістю та переможними пропозиціями, яку названо економією, становить більше 28,2 млрд гривень.

Разом з тим зазначені відомості щодо "економії" коштів при закупівлях в обсязі 28,2 млрд грн є суперечливими, оскільки не ґрунтуються на аналізі чинників, які зумовили виникнення такого показника, зокрема на комплексі недоліків планування, у результаті яких можливе завищення очікуваної вартості закупівлі.

**8.4.** Звітні дані щодо вартісних показників за предметами закупівель обмежені відомостями про найбільші суми "економії" та переліком найдорожчих укладених договорів, у тому числі з іноземними учасниками, у розрізі найбільших значень предметів закупівель (за кодами), аналіз яких не наводиться, проте відповідні висновки та оцінка у звіті відсутні, що вказує на формальний підхід до висвітлення цього питання.

**8.5.** Незважаючи на значні обсяги даних, наведених у щорічному Звіті за 2019 рік з питання рівня конкуренції, їх належним чином не узагальнено та не проаналізовано, що суттєво знижує значущість поданої інформації для прийняття управлінських рішень.

Наприклад, із щорічного Звіту за 2019 рік вбачається, що у порівнянні з попереднім звітним періодом зменшилися більш ніж на 10 відс. кількість конкурентних процедур, а також на 24 відс. сума відповідних закупівель, проте цим фактам у щорічному Звіті за 2019 рік не надано належної оцінки, натомість зосереджено увагу на середній кількості пропозицій на торги, показник якої збільшився у 2019 році з 2,29 до 2,39, або на 4,4 відс., на підставі чого зроблено суперечливий висновок щодо наявності конкурентного середовища серед підприємців під час здійснення закупівель.

**9.** Аналіз даних, наведених у щорічному Звіті за 2019 рік з питань здійснення контролю у сфері закупівель, зокрема обсягів виявлених у 2019 році недоліків та порушень, які стосуються використання понад 74 млрд грн, та скарг на процедури закупівель (лотів), загальна вартість яких перевищує 155 млрд грн, вказує на те, що неналежне виконання законодавства про закупівлі є масштабним та всеохоплюючим.

При цьому висновки до щорічного Звіту за 2019 рік зосереджують увагу на таких аспектах цієї проблеми:

- при здійсненні закупівель, вартість яких є меншою порогових меж,

замовники мали можливість уникати використання ЕСЗ, у свою чергу проведення закупівель поза електронною системою закупівель не дає можливостей для здійснення громадського контролю за витрачанням коштів платників податків;

- зловживання правом оскарження процедури закупівлі низкою учасників, які, штучно затягуючи проведення такої процедури закупівлі, чинять тиск на замовників;

- недоліки в організації контролю у сфері закупівель використовуються як організаторами, так і недобросовісними учасниками закупівель, що в свою чергу призводить до порушень принципів законодавства та до неправомірного і неефективного витрачання публічних коштів.

Крім того, у щорічному Звіті за 2019 рік запропоновано низку заходів, зокрема щодо:

- законодавчого врегулювання закупівель, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн, що дозволить забезпечити відкритість на всіх стадіях закупівель, підвищити рівень конкуренції на допорогових закупівлях, а також розширити ринок збуту для малого та середнього бізнесу;

- застосування нових підходів до оскарження процедур закупівель, необхідних у контексті зменшення можливості зловживань недобросовісними скаржниками механізмом оскарження;

- забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері та розвитку добросовісної конкуренції шляхом удосконалення взаємодії органів, уповноважених на здійснення контролю у сфері публічних закупівель;

- створення ефективної системи контролю, як невід'ємної складової системи публічних закупівель та важеля впливу на рівень правової дисципліни суб'єктів цієї сфери (Законом України від 19.09.2019 № 114-IX "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель" внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та передбачено посилення відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель і накладання стягнень).

**10.** Аналіз наявної інформації щодо вжиття заходів реагування на Рішення Рахункової палати за підсумками попереднього заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) засвідчив, що Кабінетом Міністрів України та Мінекономіки вживалися окремі заходи реагування, у тому числі системного характеру, спрямовані на реалізацію рекомендацій Рахункової палати, однак вони були недостатніми для усунення суттєвих недоліків, пов'язаних із:

- недостатньо дієвим контролем за станом виконання Плану заходів щодо реалізації Стратегії;

- невпровадженням регламенту підготовки щорічного звіту шляхом затвердження організаційно-розпорядчого акта.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аналізу щорічного звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, затвердити.

2. Про результати аналізу щорічного звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, поінформувати Верховну Раду України.

3. Надіслати Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку.

4. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати:

- з метою забезпечення належного виконання міжнародних зобов'язань України у сфері публічних закупівель відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС посилити контроль за станом виконання Стратегії;

- вжити заходів щодо встановлення:

вимог до структури та змісту щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель;

порядку затвердження, оприлюднення та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель;

- доручити Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України в установленому порядку розглянути рішення Рахункової палати та затвердити відповідні заходи реагування.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу надіслати Мінекономіки і рекомендувати вжити заходів щодо:

- встановлення:

вимог до структури та змісту щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель;

порядку затвердження, оприлюднення та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель;



- недопущення при підготовці звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за наступні звітні періоди, недоліків, зазначених у рішенні Рахункової палати;

- обов'язкового включення до щорічного звіту аналітичних даних щодо аналізу як цінових пропозицій за групами товарів, робіт та послуг, так і цін, за якими здійснювалися закупівлі, та середніх цін, які склалися за групами товарів, робіт та послуг у звітному періоді по країні.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Богуна В. П.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**