

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 31.01.2017 № 3-1

## **ЗВІТ**

**про результати аналізу стану державних закупівель  
в Україні у 2015–2016 роках**

Київ 2017

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ .....	4
2. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....	7
3. ПРАВОВЕ УНОРМУВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ ЗАКУПІВЕЛЬ .....	14
4. РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРЕВІРКИ СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОРГАНАМИ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ .....	17
4.1. Аналіз виконання Мінекономрозвитку функцій, передбачених законодавством з питань державних закупівель.....	17
4.2. Здійснення функції забезпечення функціонування безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу.....	23
4.3. Аналіз виконання Антимонопольним комітетом України функцій, передбачених законодавством з питань державних закупівель.....	31
5. АНАЛІЗ СТАНУ ДОТРИМАННЯ РОЗПОРЯДНИКАМИ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ ВИМОГ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ПРОТЯГОМ 2015–2016 РОКІВ .....	36
ВИСНОВКИ.....	40
ПРОПОЗИЦІЇ.....	42

## ПРЕАМБУЛА

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

Закон України «Про Рахункову палату» (статті 7,13); Закон України «Про здійснення державних закупівель» (стаття 7); Закон України «Про публічні закупівлі» (стаття 7); Методичні рекомендації щодо здійснення Рахунковою палатою контролю у сфері державних закупівель, затверджені постановою Колегії Рахункової палати від 21.07.2014 року № 15-5; План роботи Рахункової палати на I квартал 2017 року.

### **Об'єкти аналізу:**

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

Антимонопольний комітет України (далі – Комітет, АМКУ);

Державне підприємство «Зовнішторгвидав України», «Прозорро» (далі – ДП «Зовнішторгвидав України», «Прозорро», Підприємство).

### **Мета аналізу:** встановлення фактичного стану справ щодо:

- ефективності діяльності Мінекономрозвитку України, ДП «Прозорро», Антимонопольного комітету України як органів, уповноважених у сфері державних (публічних) закупівель;

- *законності, своєчасності і повноти:* прийняття управлінських рішень об'єктів аналізу, які стосуються стану функціонування системи державних (публічних) закупівель відповідно до законодавства у сфері державних (публічних) закупівель;

- стану внутрішнього контролю об'єктів аналізу;

- причин та умов, які сприяють порушенням та відхиленням у сфері державних (публічних) закупівель.

### **Предмет аналізу:**

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

Статистична, фінансова, бюджетна, управлінська звітність та інша інформація щодо державних (публічних) закупівель.

Матеріали контрольних заходів, проведених Рахунковою палатою у 2015–2016 роках.

**Часові обмеження:** 2015–2016 роки, порівняльний аналіз за результатами попередніх років.

### **Критерії, які використовуються у ході аналізу:**

- *щодо законності та ефективності використання коштів Державного бюджету України:* забезпечення створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель; досягнення оптимального та раціонального використання бюджетних коштів; застосування державними замовниками конкурентних процедур державних закупівель; забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні (публічні) кошти;

- *щодо законності, своєчасності і повноти управлінських рішень:* відповідність управлінських рішень об'єктів аналізу положенням чинного

законодавства з питань державних (публічних) закупівель, своєчасність і повнота їх прийняття; забезпечення реалізації Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Антимонопольним комітетом України та ДП «Прозорро» повноважень, визначених законодавством України у сфері державних (публічних) закупівель.

**Методи збирання даних:** аналіз нормативно-правових, розпорядчих актів, пов'язаних з предметом аналізу; управлінських рішень; аналіз фінансової, бюджетної, управлінської та статистичної звітності; 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.

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

Протягом 2015 року та до серпня 2016 року у сфері державних закупівель діяв Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197 (далі – Закон 1197), який встановлював правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.

Рамковий Закон 1197 зазнав змін у бік спрощення його застосування замовниками і учасниками таких процедур, зробив більш прозорим сам процес державної закупівлі. Але залишилися окремі правові норми, які мали корупційні ризики та на врегулювання яких неодноразово звертала увагу Рахункова палата. Зокрема, 18 випадків, на які не поширюється його дія; відсутність у Законі норми щодо визначення кваліфікаційних критеріїв учасників за наявності недостатньої матеріально-технічної бази; розширений перелік із 7 підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі – переговорної процедури; відсутність можливості проведення закупівлі за допомогою електронних торгів тощо.

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

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

Таким чином, у 2015 році Урядом відповідно до розпоряджень 501 та 416 запроваджується експеримент з проведення електронних торгів в системі закупівель «Prozorro» в рамках пілотного проекту.

Беручи за основу запроваджену пілотним проектом електронну систему закупівель «Prozorro», Мінекономрозвитку розроблено та Верховною Радою України прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922 (далі – Закон 922), який набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію: з 1 квітня 2016 року – для центральних органів виконавчої влади та замовників, що здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання; з 1 серпня 2016 року – для всіх замовників.

Аналіз Закону 922 засвідчив, що він містить основні положення функціонування електронних державних закупівель; встановлює загальні технічні та безпекові вимоги до електронної системи закупівель; дає визначення авторизованого електронного майданчика; скорочує до трьох кількість процедур закупівель, а саме: відкриті торги, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі; запроваджує кабінет оскарження процедур закупівель з повним переведенням в електронну площину та інші позитивні правові новели.

Водночас застереження Рахункової палати щодо необхідності скорочення випадків, коли не застосовується законодавство про закупівлю, не враховані. Згідно з частинами третьою та четвертою статті 2 Закону 922 кількість випадків збільшено з 18 (як це передбачалось Законом 1197) до 26. Залишилися поза увагою цього Закону питання, на які з року в рік звертає увагу Рахункова палата, зокрема, необхідність скорочення підстав для застосування переговорної процедури закупівлі; можливість брати участь у вартісних закупівлях учасників, які мають відповідні матеріально-технічні можливості та досвід, тощо.

Частиною першою статті 2 Закону 922 встановлено, що цей 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, що встановлена 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.

У разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг без використання електронної системи закупівель, за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис. грн та є меншою від вартості, встановленої в абзацах другому і третьому цієї частини, замовники обов'язково оприлюднюють звіт про укладені договори в системі електронних закупівель відповідно до статті 10 цього Закону.

Ці норми спрямовані на забезпечення прозорості процесу державних (публічних) закупівель, оскільки охоплюють також укладені договори під час закупівлі на суму 50 тис. грн і вище – до порогового розміру, встановленого Законом.

Частинами другою та третьою статті 12 Закону 922 встановлено, що замовник здійснює процедури закупівлі, передбачені частиною першою цієї статті, шляхом використання електронної системи закупівель. Електронна система закупівель повинна бути загальнодоступною та гарантувати недискримінацію, рівні права під час реєстрації всім заінтересованим особам та рівний доступ до інформації всім особам, обмін і збереження інформації та документів має відбуватися з гарантуванням цілісності даних про учасників і їхні пропозиції під час проведення процедури закупівлі та їх конфіденційність до моменту розкриття тендерних пропозицій.

Отже, згідно з нормами Закону 922 частково з 01.04.2016 та з 01.08.2016 замовники мають здійснювати процедури закупівлі в електронній системі закупівель.

Аналіз засвідчив, що усі питання нормативно-правового врегулювання електронної системи, зокрема, вибір такої системи, порядок тестування (авторизації) електронних майданчиків до системи закупівель, технічні можливості роботи такої системи, механізм підключення/відключення електронних майданчиків до/від електронної системи; визначення напрямку зарахування коштів учасників та власників електронних майданчиків від такої діяльності адміністратором системи тощо встановлені у постанові Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166, якою затверджено Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків (за підписом Яценюка А.П., далі – Порядок 166), і в актах Мінекономрозвитку та ДП «Зовнішторгвидав України» (ДП «Прозорро») окремими господарськими договорами.

Аналіз Порядку 166 показав, що Урядом за поданням Мінекономрозвитку запроваджений механізм, за яким не Уповноважений орган здійснює авторизацію (тестування) електронних майданчиків, а суб'єкт господарювання – ДП «Зовнішторгвидав України» (на сьогодні назву змінено на ДП «Прозорро»); учасником цього процесу є комісія, яка діє при Мінекономрозвитку. Визначена плата за авторизацію електронних майданчиків та за користування ними сплачується адміністратору електронної системи закупівель (ДП «Прозорро»).

Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 23.11.2016 № 928 «Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації» (далі – постанова 928), відповідно до якої Уряд погодився з пропозицією Мінекономрозвитку щодо реалізації до 31 грудня 2017 р. пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації відповідно до пункту 36 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі».

У затвердженому постановою 928 Порядку реалізації пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації визначено, що Секретаріат Кабінету Міністрів України та центральні органи виконавчої влади самостійно приймають рішення про участь в його реалізації; централізована закупівельна організація може здійснювати закупівлю товарів та послуг згідно з переліком, затвердженим Мінекономрозвитку, а також організовувати і проводити процедури закупівель за рамковими угодами в інтересах Секретаріату Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади на безоплатній основі. При цьому Мінекономрозвитку доручено визначити юридичну особу, що належить до сфери управління Міністерства, відповідальну за виконання функцій централізованої закупівельної організації в рамках реалізації пілотного проекту.

Таким чином, у державі запроваджено порядок функціонування електронних державних закупівель, передбачених чинним законодавством.

## 2. ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Динаміку використання коштів усіх бюджетів у сфері державних закупівель за 2012–2016<sup>1</sup> роки за даними Державної служби статистики України (далі – Держстат) наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Загальна сума коштів за договорами, укладеними в межах дії законодавства у сфері державних закупівель за 2012–2016\* роки

(млрд грн)

Кошти	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.	I півріччя 2016р.
Загальна сума	428,06	185,47	113,8	152,59	120,52
з них:					
Державного бюджету України	65,35	49,67	35,89	44,18	40,9
місцевих бюджетів	33,96	30,62	26,91	36,78	30,87
<b>Усього: кошти державного та місцевих бюджетів</b>	<b>99,31</b>	<b>80,29</b>	<b>62,8</b>	<b>80,96</b>	<b>71,77</b>
державних, казенних, комунальних підприємств	95,93	40,92	17,24	41,92	26,05
господарських товариств, державна або комунальна частка акцій яких перевищує 50 відсотків	225,46	55,68	18,0	27,04	20,82

\* без урахування коштів бюджету Автономної Республіки Крим, Національного банку України, державних цільових фондів, коштів Пенсійного фонду України, коштів загальнообов'язкового соціального страхування, Фонду соціального захисту інвалідів та державних кредитних ресурсів; дані за 2016 рік представлено за січень-червень.

<sup>1</sup> Статистична звітність обрахована за I півріччя. Річна звітність орієнтовно буде обрахована до 1 березня 2017 року.

Таким чином, у 2015–2016 роках збільшився обсяг коштів за процедурами, визначеними законодавством про державні (публічні) закупівлі. Так, якщо у 2013–2014 роках кошти державного та місцевих бюджетів становили 80,29 та 62,8 млрд грн, то у 2015 – 80,96 млрд грн, а лише за перше півріччя 2016 року – 71,77 млрд грн, або більше, ніж за весь 2014 рік.

**Водночас, як і в 2013–2014 роках, у 2015 та першому півріччі 2016 року скорочується використання коштів за процедурами закупівель державними, казенними, комунальними підприємствами, а також господарськими товариствами, державна або комунальна частка акцій яких перевищує 50 відсотків.** Так, якщо у 2012 році сумарна сума укладених договорів за процедурами закупівель становила 321,39 млрд грн, то у 2013 – 96,6 млрд грн; 2014 – 35,24 млрд грн; 2015 році – 68,96 млрд грн, у першій половині 2016 року – 46,87 млрд гривень.

Отже, спостерігається тенденція щодо незастосування державними, казенними та комунальними підприємствами і господарськими товариствами норм законодавства про закупівлі.

Водночас аналіз статистичної звітності засвідчив, що найвразливішою ланкою в системі функціонування тендерних комітетів замовників, основне завдання яких шляхом вибору вірної процедури закупівлі забезпечити максимальну конкуренцію серед учасників, є етап планування.

Так, замовники з року в рік вже на етапі складення кошторисів та підготовки річних планів закупівель передбачають уникнення законодавчо визначених норм у цій сфері та, як наслідок, стрімко збільшується укладення договорів замовниками без проведення тендерних процедур.

Зокрема, заплановано використання коштів без застосування законодавства про державні (публічні) закупівлі на суму: 2012 рік – 183,6 млрд грн, 2013 рік – 118,6 млрд грн, 2014 рік – 163,35 млрд грн, 2015 рік – 152,74 млрд грн, січень-червень 2016 року – 293,21 млрд грн, або як за повні 2013–2014 роки. **При цьому розмір запланованої суми (293 214,2 млн грн) без застосування замовниками законодавства про закупівлю вперше перевищив заплановану суму (252 849,0 млн грн) за тендерними процедурами.**

Фактично використано коштів без застосування процедур закупівель у рамках укладених договорів за 2012 рік – 154,5 млрд грн, 2013 рік – 95,3 млрд грн, 2014 рік – 133,5 млрд грн, 2015 рік – 111,7 млрд грн, січень-червень 2016 року – 56,03 млрд гривень.

У табл. 2 відображено порівняння запланованих та фактично використаних обсягів закупівель замовниками за процедурами та без застосування законодавчо визначених процедур закупівель.



**Заплановані та фактично використані обсяги закупівель замовниками за  
процедурами та без застосування законодавчо визначених  
процедур закупівель**

Кошти		2012р.		2013р.		2014р.		2015р.		I півріччя 2016р.	
		млрд грн	відс.	млрд грн	відс.	млрд грн	відс.	млрд грн	відс.	млрд грн	відс.
Обсяг (в грошовому та відсотковому виразі) тендерних процедур, які планували здійснити з дотриманням законодавчих вимог	Планово	571,6	75,7	274,18	69,8	179,04	52,29	223,56	59,41	252,85*	46,33
	Фактично	428,1	68,76	185,47	66,1	113,79	46,02	152,6	57,74	120,52	68,26
Обсяг (в грошовому та відсотковому виразі) тендерних процедур, які планували здійснити без застосування процедур закупівель	Планово	183,57	24,3	118,6	30,2	163,35	47,71	152,74	40,59	293,21*	53,67
	Фактично	194,48	21,24	95,28	33,9	133,46	53,98	111,69	42,26	56,03	31,74

\* заплановано на рік, виконання триває.

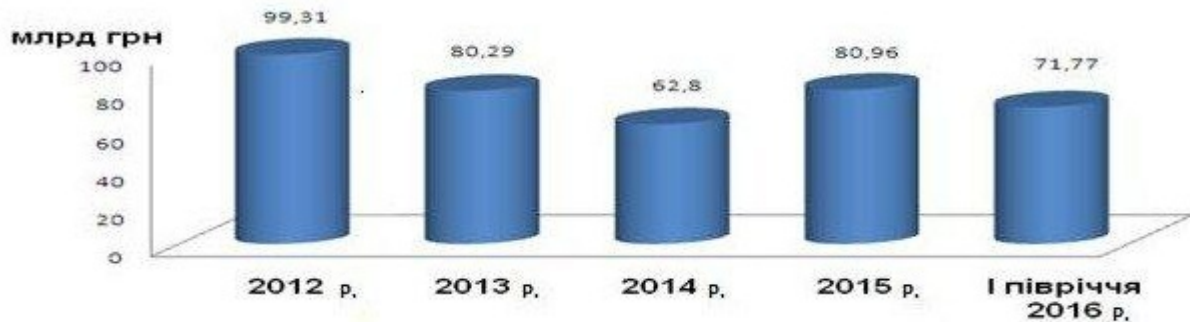
Отже, порівняно з 2012 роком в усіх інших роках, включаючи 2015 та перше півріччя 2016 року, відбувається процес збільшення використання обсягу коштів без застосування тендерних процедур. 2016 рік не став винятком, оскільки лише за півроку відсоток використаних коштів (за укладеними договорами) без проведення процедур державних закупівель майже досяг аналогічного річного показника 2013 року та стрімко наближається до річного показника 2015 року.

Водночас статистика щодо кількості укладених договорів із застосуванням законодавства про державні закупівлі та без застосування процедур закупівель вражає (табл. 3).

**Кількість укладених договорів із застосуванням законодавства про державні  
закупівлі та без застосування процедур закупівель**

Кількість укладених договорів	2012р.	відс.	2013р.	відс.	2014р.	відс.	2015р.	відс.	I півріччя 2016р.	відс.
	із застосуванням законодавства про державні закупівлі	103 052	4,75	76 478	4	63 989	4,1	77 604	3,42	47 791
без застосування процедур закупівель	2 065 944	95,25	1836047	96	1498535	95,9	2194058	96,58	1077467	95,75

**Діаграма 1. Охоплення законодавством у сфері державних закупівель коштів державного та місцевих бюджетів у 2012–2016 роках за даними Держстату**



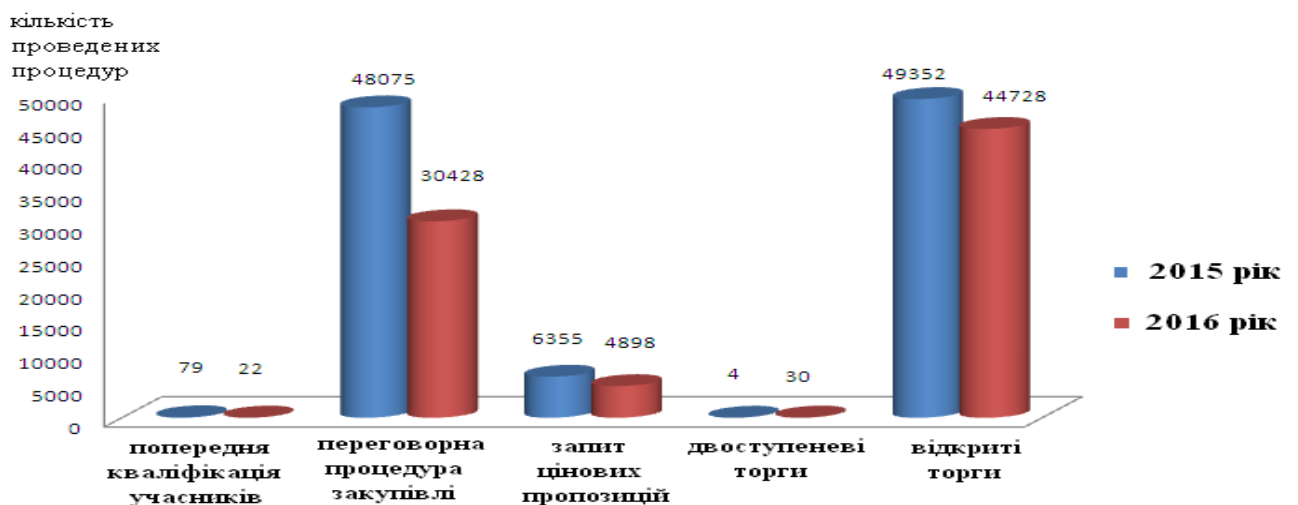
Аналіз діаграми 1 свідчить, що у першому півріччі 2016 року намітилася позитивна динаміка збільшення коштів державного та місцевих бюджетів, які використовуються замовниками за процедурами, визначеними законодавством про державні (публічні) закупівлі.

За даними веб-сайта Уповноваженого органу, структура державних закупівель в Україні виглядала таким чином.

У 2015 році замовниками всього проведено **103865** процедур закупівель<sup>2</sup>, з них **55 790** – за конкурентними процедурами (**54 відс.**) та **48075** – за неконкурентними процедурами (переговорна процедура закупівлі) (**46 відс.** загальної кількості).

У 2016 році на майданчику Мінекономрозвитку ([tender.me.gov.ua](http://tender.me.gov.ua)) всього проведено **80106** процедур закупівель, які реєструвались не в системі «Prozorro», з них **49678** – за конкурентними процедурами (**62,01 відс.**) та **30428** – за неконкурентними процедурами (переговорна процедура закупівлі) (**38 відс.** загальної кількості). Діаграма 2 відображає розподіл процедур закупівель за 2015–2016 роки та їх питому вагу в загальній кількості.

**Діаграма 2. Розподіл процедур закупівель, які були зареєстровані в електронній системі Уповноваженого органу до законодавчого впровадження «Prozorro» у 2015–2016 роках**



<sup>2</sup> Замовниками подані для оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу відповідні оголошення про результати процедур закупівель.

Вартісна характеристика процедур закупівель, які були зареєстровані в електронній системі Уповноваженого органу до законодавчого впровадження «Prozorro» у 2015–2016 роках, наведена в табл. 4<sup>3</sup>.

Таблиця 4

**Вартісна характеристика процедур закупівель, які були зареєстровані в електронній системі Уповноваженого органу до законодавчого впровадження «Prozorro» у 2015–2016 роках<sup>4</sup>**

Процедура закупівлі	Період (рік)	Вартісні показники			
		млн грн	млн дол. США	млн євро	млн руб.
Відкриті торги	2015	101 620,70	49,96	115,215	0
	2016	115 796,1	15,99	36,08	1,19
Двоступеневі торги	2015	24,188	0	0	0
	2016	537,35	0	0	0
Переговорна процедура закупівлі	2015	76 802,59	314,21	26,96	0
	2016	44 477,7	9,53	5,9	0
Запит цінних пропозицій	2015	1 012,53	0	0	0
	2016	1 064,71	0,002	0	0
Попередня кваліфікація учасників	2015	1 022,47	0	0	0
	2016	1 380,17	0	0	0
<b>Загалом</b>	2015	<b>180 482,48</b>	<b>364,17</b>	<b>142,18</b>	<b>0</b>
	2016	<b>163 256,03</b>	<b>25,522</b>	<b>41,98</b>	<b>1,19</b>

*Примітка:* у 2016 році було укладено 4 договори за переговорною процедурою закупівлі на загальну суму 15 750 британських фунтів, які не представлені в таблиці, оскільки наведена сума в мільйонах одиниць 0,016 млн не дає можливості коректно відобразити такі величини.

За неконкурентними процедурами у 2015 році укладено договорів на суму 76 802,59 млн грн (42,55 відс.); 314,21 млн дол. США (86,3 відс.) та 26,96 млн євро, або 18,96 відс. від загального обсягу договорів у вказаних валютах.

Однак коли валютні значення в таблиці 4 приводять до одного грошового

<sup>3</sup> Дані Уповноваженого органу наведені за 2015 та повний 2016 рік з майданчика Мінекономрозвитку (tender.me.gov.ua).

<sup>4</sup> Дані Уповноваженого органу наведені за 2015 та повний 2016 рік з майданчика Мінекономрозвитку (tender.me.gov.ua).

показника (гривні)<sup>5</sup>, видно, що в 2015 році за неконкурентною процедурою укладено договорів на **85 726,93 млн грн** (8 169,46 млн грн та 754,88 млн грн у перерахунку з дол. США та євро відповідно). **За умови врахування вказаних даних Рахункова палата констатує, що 44 відс. усіх коштів у 2015 році використовувалися в обхід конкурентних процедур.**

За **2016 рік** за неконкурентними процедурами укладено договорів на суму 44 477,7 млн грн (27,24 відс.); 9,55 млн дол. США (37,42 відс.) та 5,9 млн євро (14,05 відс.) загального обсягу договорів у вказаних валютах.

Коли валютні значення в таблиці 4 приводять до одного грошового показника (гривні), видно, що у 2016 році за неконкурентною процедурою укладено договорів на **44890,68 млн грн** (247,78 млн грн та 165,2 млн грн у перерахунку з дол. США та євро відповідно). За умови врахування вказаних даних Рахункова палата констатує, що 23 відс. коштів у 2016 році використовувалося в обхід конкурентних процедур.

Обрахунок процедур закупівель та укладених за їх результатами договорів у зв'язку із зміною законодавства та запровадженням електронної системи закупівель у 2016 році здійснювався на двох майданчиках Мінекономрозвитку tender.me.gov.ua та в системі prozorro.gov.ua, тому інформація збиралася Рахунковою палатою за допомогою цих двох джерел.

Варто зазначити, що система «Prozorro» надає частково дані щодо застосування переговорної процедури у виняткових випадках, коли можна застосовувати таку процедуру, відповідно до статті 35 Закону 922.

Система здійснює підрахунок, зокрема, за категоріями «допорогові закупівлі» та «надпорогові закупівлі», крім того, замість 5 процедур державних закупівель на сьогодні діють лише 2 процедури. Отже, підсумувати і об'єднати дані системи «Prozorro» з інформацією, наданого старим веб-сайтом Уповноваженого органу, не є можливим.

Таблиця 5

**Інформація про кількісні та вартісні показники в системі «Prozorro» за період з 01.04.2016 по 31.12.2016**

<i>Процедура закупівлі</i>	<i>Кількість лотів</i>	<i>Сума договорів (млн грн)</i>
Допорогова закупівля	116 206	11 030, 2
Процедура звітування про укладений договір	128 643	25 725, 68
Переговорна процедура	5 856	14 272, 625
Переговорна процедура за нагальною потребою	2 587	16 211, 66
Відкриті торги	15 698	18 603, 8
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	1 104	15 417, 79
Переговорна процедура (для потреб оборони)	559	4 896, 67
<b>Всього</b>	<b>270 653</b>	<b>106 158, 44</b>

<sup>5</sup> Для обрахунку взято середньозважений річний курс 26 грн за 1 дол. США та 28 грн за 1 євро.

За інформацією системи «Prozorro», закупівля за переговорною процедурою для потреб оборони відбувалася за участю як одного учасника, так і відкритого аукціону. Зокрема, всього укладено договорів на суму 4 896,67 млн грн, з них з одним учасником – на 2 314,8 млн грн; шляхом аукціону – на 2 581,8 млн гривень.

Отже, **аналіз інформації, наданої з електронної системи «Prozorro», свідчить, що за процедурами відкритих торгів, у тому числі частково для потреб оборони, які відбувалися через аукціон, укладено договорів на суму 36 603,39 млн грн, а за переговорною процедурою, у тому числі для потреб оборони, де уклалися договори з одним учасником, – на 32 799,09 млн грн, або 47 відс. від усіх укладених договорів через систему «Prozorro».**

**При цьому звертає на себе увагу той факт, що за нагальною потребою укладається половина всіх договорів, які проводяться за переговорною процедурою, – 16 211,66 млн грн, або 23 відс. від усіх укладених договорів через систему «Prozorro».**

Позитивним моментом є застосування замовниками електронної системи у допорогових закупівлях – до 200 тис. грн під час закупівлі товарів і послуг та до 1 500 тис. грн під час закупівлі робіт. Усього таких договорів укладено на 11 030,2 млн гривень.

Кількість нерезидентів, з якими замовниками укладено договори, становила за період:

- з 01.01.2015-01.09.2015 – 131;
- з 01.09.2015-01.04.2016 – 175;
- з 01.04.2016-02.11.2016 – 78 суб'єктів.

Цей показник є стабільно низьким, та з 2012 року ніколи не перевищував 0,3 відс. загальної кількості суб'єктів господарювання – переможців конкурсних торгів, резидентів України. Такий стан справ може свідчити про те, що іноземні компанії не бажають йти на український ринок, незважаючи на удосконалення законодавства у сфері закупівель.

**Аналіз загального стану державних (публічних) закупівель свідчить, що запровадження електронної системи закупівель не забезпечило системних змін динаміки поліпшення стану конкретності у цій сфері, оскільки електронна система є лише прозорим інструментом під час проведення замовниками процедур. Існування у законодавстві правових норм, які виводять з-під дії Закону цілі ринки товарів і послуг, можливість застосування неконкурентної процедури закупівель не як виняток, а за правилом нагальної необхідності спотворює конкурентне середовище та негативно впливає на динаміку відкритих торгів, а отже, не сприяє ефективному використанню державних коштів у цій сфері.**

### 3. ПРАВОВЕ УНОРМУВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ ЗАКУПІВЕЛЬ

Згідно з Регламентом роботи системи пілотного проекту електронних державних закупівель, наказом ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» від 19.05.2015 № 2 адміністратором автоматизованої електронної системи є Громадська організація «Трансперенсі Інтернешнл Україна», яка визначена уповноваженою особою, що володіє Системою і Центральною базою даних та зобов'язується передати Систему державі.

Під час аналізу з'ясовано, що вже 28.12.2015, тобто одразу після прийняття Закону 922, між Громадською організацією «Трансперенсі Інтернешнл Україна» та Державним підприємством «Зовнішторгвидав України» укладено договір А про надання невиключної ліцензії на програмне забезпечення та передання прав на товарну марку (далі – Договір А).

Згідно з поясненням директора департаменту з питань регулювання державних закупівель Мінекономрозвитку рішення щодо передання немайнових авторських прав на інформаційно-телекомунікаційну систему «Prozorro» (далі – «ІТС «Prozorro»») до ДП «Зовнішторгвидав України» прийнято власником цієї електронної системи закупівель – ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна». Хоча більш природним було б передання прав Мінекономрозвитку як повноважному представникові держави.

Предметом Договору А є, зокрема, безоплатне передання невиключної ліцензії (невиключного права) на використання об'єктів в обсязі і на умовах, визначених Договором А. Згідно із пунктом 1.2 Договору А під поняттям «Об'єкти» розуміють програмний комплекс автоматизованої електронної системи державних закупівель України «Інформаційно-аналітична система «Prozorro» (далі – «ІАС «Prozorro»») у складі системи керування Центральною базою даних, яка забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі та автоматичний обмін інформацією і документами з електронними майданчиками, авторизованими для роботи з «ІАС «Prozorro»; модуля аукціонів; системи пошуку та оприлюднення інформації, що міститься в Центральній базі даних.

Відповідно до статті 1108 Цивільного кодексу України невиключна ліцензія не виключає можливості використання ліцензіаром об'єкта права інтелектуальної власності у сфері, що обмежена цією ліцензією, та видачі ним іншим особам ліцензій на використання цього об'єкта у зазначеній сфері.

Проте у Договорі А будь-які реквізити ліцензії, що була передана за ним, відсутні. На запит перевіряючих така ліцензія також надана не була.

В ході аудиту отримано акт приймання-передачі модифікованих Об'єктів та прав на них до Договору А, згідно з яким сторони засвідчили належну передачу до Підприємства шляхом надсилання на електронну адресу [prozorro@tender.me.gov.ua](mailto:prozorro@tender.me.gov.ua) модифікованих після тестування таких Об'єктів:

- системи керування Центральною базою даних, яка забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі та автоматичний обмін інформацією і документами з електронними

майданчиками, авторизованими для роботи з «ІАС «Prozorro». Об'єкт модифіковано в частині здійснення допорогових закупівель, оскаржень, переговорної процедури, відкритих торгів, розміщення планів закупівель та змін до них;

- системи пошуку та оприлюднення інформації, що міститься в Центральній базі даних. Об'єкт модифіковано в частині сервісу пошуку та оприлюднення інформації щодо процедур закупівлі, розміщення планів закупівель та змін до них.

Водночас ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» передано набувачеві на CD носіях (а) сценарій автоматичного тестування Центральної бази даних з описом, (б) типовий сценарій тестування майданчиків, (в) опис API; та (г) технічне завдання на створення комплексної системи захисту інформації. **Вартість переданих модифікованих Об'єктів та відповідної супровідної документації в акті не зазначена.**

Згідно з оборотно-сальдовою відомістю на рахунку бухгалтерського обліку 127 «Інші нематеріальні активи» за січень–вересень 2016 року, в бухгалтерському обліку Підприємства рахується нематеріальний актив – програмний комплекс автоматизованої електронної системи державних закупівель України «ІТС «Prozorro» вартістю 0,01 грн, який відповідно до картки аналітичного обліку взято на облік 01.04.2016.

«ІТС «Prozorro» за наданим актом введення в господарський оборот об'єкта права інтелектуальної власності у складі нематеріальних активів введена в експлуатацію. 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 не зазначені. Інформація щодо компонентів «ІТС «Prozorro» відсутня.

Під час аналізу встановлено, що всупереч статті 494 Цивільного кодексу України та частини третьої статті 5, статті 16 Закону України від 15.12.1993 № 3689-ХІІ «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» на дату підписання договору ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» право<sup>6</sup> власності на торгову марку не було набуто, свідоцтво на право власності не отримано.

Під час контрольно-аналітичного заходу встановлено, що вся база даних «ІТС «Prozorro» зберігається на платформі Amazon.com (США). При цьому будь-які юридичні права чи зобов'язання щодо зберігання інформації на цій платформі у ДП «Прозорро» відсутні і на сьогодні належать ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна».

---

<sup>6</sup> Свідоцтво на знак для товарів і послуг зареєстровано в Державному реєстрі свідоцтв України на знаки для товарів та послуг. Власником торгового знака є ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна». Також до аудиту надано договір про передачу права власності на знак. Відповідно до виписки з Державного реєстру свідоцтв України на знаки для товарів і послуг в Державній службі інтелектуальної власності прийнято рішення про передачу права власності від ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» Державному підприємству «Зовнішторгвидав України».

«ІТС «Prozorro» складається з таких основних компонентів: системи пошуку та оприлюднення інформації, Центральна база даних і модуля аукціону.

1. Система пошуку та оприлюднення інформації інтегрована з Центральною базою даних і включає:

- контентну частину сайту, завдання якої – забезпечувати інформаційну підтримку проведення публічних закупівель і можливість отримувати «зворотний зв'язок» від користувачів;
- кабінет органу оскарження (для надпорогових закупівель);
- кабінет комісії з розгляду звернень (для допорогових звернень);
- пошукові форми.

2. Центральна база даних містить інформацію про оголошені закупівлі, отримані пропозиції, результати кваліфікації пропозицій замовниками, запитання та скарги від учасників і результати розгляду скарг.

3. Електронний аукціон – етап процесу, в рамках якого проводиться процедура визначення потенційного переможця, під час якого учасники мають можливість змінити цінову пропозицію і зробити ставки в кожному раунді.

Тобто Центральна база даних є обов'язковою складовою «ІТС «Prozorro», яка перебуває на платформі Amazon.com. (США) і є власністю ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» та не передана ні Підприємству, ні державі в цілому.

Встановлено, що модуль «Аналітика» розміщено не за доменною адресою prozorro.gov.ua, а за bi.prozorro.org – у власності ГО «Трансперенсі Інтернешнел Україна».

**Таким чином, підтвердити або спростувати інформацію, яка є та обраховується на сайті громадської організації, та апелювати цифрами з економії державних коштів щодо застосування електронної системи закупівель, на думку Рахункової палати, некоректно, достовірність не може бути взята як правдива та об'єктивна, оскільки держава в особі Мінекономрозвитку не має об'єктивної можливості її перевірити та проконтролювати.**

Виявлено низку укладених договорів у «ІТС «Prozorro», вартість яких становила одну гривню, при цьому аналітична система рахувала ці договори як 100 відс. економії. Одночасно до таких договорів додатково укладалися інші, вартість яких дорівнювала або навіть перевищувала очікувану вартість закупівлі.

Отже, встановлено, що між ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» та ДП «Зовнішторгвидав України» оформлено цивільні договори, підписано акти про передачу «ІТС «Prozorro», але фактично Центральна база даних комп'ютерної системи та аналітична складова системи залишаються у власності ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна».

Встановлено також, що юридичне оформлення комп'ютерної програми «ІТС «Prozorro» відбулося 26.08.2016. Свідоцтво про реєстрацію авторського права на твір видано Державною службою інтелектуальної власності України, згідно з яким автором комп'ютерної програми «ІТС «Prozorro» є фізична особа, а авторські майнові права належать ДП «Зовнішторгвидав України».



Всупереч абзацу четвертому частини третьої статті 12 Закону 922, відповідно до якого електронна система закупівель повинна забезпечити збереження та належний захист усієї інформації, який встановлює відповідність системи управління інформаційною безпекою, що застосовується при обробленні інформації в системі хмарних обчислень, вимогам стандарту ISO/IEC 27001 або ДСТУ ISO/IEC 27001, атестат відповідності на КСЗІ ІТС «Prozorro» Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України не видано.

В ході аналізу виявлено низку внутрішніх наказів ДП, які свідчать, що «ІТС «Prozorro» станом на сьогодні перебуває у дослідній експлуатації в режимі тестування.

Таким чином, «ІТС «Prozorro» юридично оформлена лише 26.08.2016, або через 7 місяців після набуття чинності Законом 922. Ця електронна система не містить основного елемента – Центральної бази даних, яка перебуває на платформі Amazon.com. у США. Можливість проведення процедури конкурентного діалогу відповідно до Закону 922 у цій електронній системі запроваджено з 20.10.2016, або через 9 місяців після набуття чинності Законом. У «ІТС «Prozorro» відсутня належним чином оформлена комплексна система захисту інформації. Електронна система перебуває у дослідній експлуатації в режимі тестування.

Такий стан справ створює ризики неефективного функціонування «ІТС «Prozorro» як одного з основних елементів системи державних закупівель.

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

##### ***4.1. Аналіз виконання Мінекономрозвитку функцій, передбачених законодавством з питань державних закупівель***

У 2015–2016 роках відповідно до Законів 1197 і 922 Уповноваженим органом серед центральних органів виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних (публічних) закупівель, було Мінекономрозвитку, яке здійснювало регулювання та координацію у сфері закупівель у межах повноважень згідно з частиною другою статті 7 Закону 1197, а з набранням чинності Законом 922, тобто з 19.12.2016, – відповідно до частини першої статті 7 цього Закону<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> 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 формування та реалізує державну політику у сфері державних закупівель.

Згідно із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 568 до абзацу третього пункту 1 Положення (набрали чинності з 13.09.2016), Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державних та публічних закупівель.

За результатами аналізу функцій Уповноваженого органу, визначених Законами 1197 і 922, встановлено, що у Законі 1197 за Уповноваженим органом закріплено 19 функцій, у Законі 922 таких функцій – 17, 12 з яких майже аналогічні попереднім, і п'ять нових функцій.

**Зокрема, Законом 922 визначені такі нові функції Уповноваженого органу, як надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель та надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель за допомогою інформаційного ресурсу Уповноваженого органу; авторизація електронних майданчиків; наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу та аналіз функціонування системи публічних закупівель.**

Після прийняття Закону 922 і зміни функцій Уповноваженого органу, внесення змін до положення про Мінекономрозвитку і розширення його повноважень у сфері державних (публічних) закупівель<sup>8</sup> чинними для виконання залишилися майже ті самі функції (крім нових: авторизація електронних майданчиків та забезпечення наповнення інформаційного ресурсу з питань публічних закупівель), що і були передбачені попереднім Законом 1197. Водночас така функція, як надання роз'яснень, була значно змінена: на сьогодні вона стала повністю публічною. Мінекономрозвитку як Уповноважений орган з питань публічних закупівель має всі свої роз'яснення надавати публічно у вигляді узагальнених відповідей та безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу.

---

<sup>8</sup> З 13 вересня 2016 року, тобто з набранням чинності змінами до положення, Мінекономрозвитку відповідно до підпунктів 55, 55<sup>1</sup>, 56, 56<sup>1</sup>, 57, 57<sup>1</sup>, 57<sup>2</sup>, 57<sup>3</sup>, 58, 59, 59<sup>1</sup>, 59<sup>2</sup>, 59<sup>3</sup>, 59<sup>4</sup> пункту 4 положення здійснює нормативно-правове забезпечення державного регулювання у сфері державних та публічних закупівель; здійснює щороку підготовку та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати звіту, який містить аналіз функціонування системи державних та публічних закупівель; узагальнює практику здійснення закупівель, у тому числі міжнародну, вивчає, узагальнює та поширює світовий досвід з питань закупівель; здійснює міжнародне співробітництво у сфері закупівель; надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері державних закупівель; надає узагальнені відповіді рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель; надає на власному інформаційному ресурсі безоплатні консультації рекомендаційного характеру з питань закупівель; інформує громадськість про політику та правила публічних закупівель; розробляє примірні навчальні програми з питань організації та здійснення державних та публічних закупівель; забезпечує функціонування безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу з питань державних закупівель; забезпечує функціонування веб-порталу та інформаційного ресурсу з питань публічних закупівель, а також здійснює їх наповнення; здійснює співробітництво з державними органами та громадськими організаціями щодо запобігання проявам корупції у сфері закупівель; проводить авторизацію електронних майданчиків; взаємодіє з громадськістю з питань удосконалення системи публічних закупівель і організовує наради та семінари з питань закупівель.

Практичну реалізацію функцій Мінекономрозвитку як Уповноваженого органу у сфері закупівель здійснює департамент регулювання державних закупівель, штатна чисельність якого у 2015–2016 роках становила 27, а з 15.08.2016 – 26 штатних одиниць.

Незважаючи на значну кількість працівників цього департаменту, Міністерство неповною мірою забезпечує виконання відповідних функцій, зокрема:

- щодо підготовки та подання:

до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щорічних звітів, що містять аналіз функціонування системи державних (публічних) закупівель (на запит Рахункової палати від 15.09.2016 № 10-38-1/03 з методичними документами);

листів–звернень (запитів) до відповідних підприємств, установ, організацій, громадських організацій (об'єднань), правоохоронних органів тощо та відповідей на них;

інших документів щодо підготовки квартальних (до 30.09.2015) і річних звітів до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, що містять аналіз стану державних (публічних) закупівель;

електронних версій квартальних і річних звітів. За період аналізу жодного документа та звіту не надано, що може свідчити про їх відсутність.

Звіт Мінекономрозвитку щодо функціонування системи державних закупівель у січні–грудні 2015 року (далі – Звіт), який отримано Рахунковою палатою 25.05.2016, тобто через 5 місяців після закінчення звітного періоду, містить недоліки, на які Рахункова палата неодноразово звертала увагу Міністерства, зокрема, неповну інформацію, що не відображає виконання усіх вимог Закону 1197, порівняльного аналізу, дублювання інформації різних органів, відсутні єдині підходи до статистичних даних, які використовувалися у Звіті.

У Звіті Мінекономрозвитку наведена інформація Державної фінансової інспекції, Державної казначейської служби України, Антимонопольного комітету України, але не дається оцінка цієї інформації Уповноваженим органом. Стан реагування на виявлені Мінекономрозвитку порушення у Звіті не відображено. **Отже, форма Звіту, його змістовне наповнення потребують удосконалення;**

- з надання узагальнених відповідей і безоплатних консультацій рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель:

із загальної кількості роз'яснень 16 адресовано органам державної влади, органам місцевого самоврядування, установам, організаціям і підприємствам та іншим суб'єктам сфери державних закупівель, із яких 9 (2015 рік) і 7 (2016 рік) за своєю суттю є узагальнюючими відповідями;

395 роз'яснень є індивідуальними і надані на звернення юридичних осіб різної форми власності, з яких у 2015 році – 279 та у 2016 році – 116, з них після 01.04.2016 – 32 роз'яснення.

За даними Міністерства, з 01.11.2015 відділом надання технічних роз'яснень та внутрішніх процесів департаменту регулювання державних закупівель надано близько 1200 відповідей на запити суб'єктів. За період з 01.01.2015 по теперішній час – близько 2400 листів. За даними веб-сайта Міністерства, надано 395 роз'яснень суб'єктам господарювання протягом двох років.

Водночас у Міністерстві для внутрішнього документообігу використовується комп'ютерна система АСКОД, доступ до якої фахівцям Рахункової палати не було надано, у паперовому вигляді такі роз'яснення у департаменті відсутні.

**Перевірити фактичну кількість наданих роз'яснень, підтвердити або спростувати їх кількість, ознайомитися з їх змістом та оцінити їх на предмет відповідності законодавству, неупередженості та однастайності у підходах до роз'яснення однакових норм різним суб'єктам господарювання фахівці Рахункової палати не мали змоги. Такий стан оприлюднення роз'яснень свідчить про відсутність належного контролю керівництва Міністерства за інформацією, що розміщується на веб-порталі Мінекономрозвитку, а також неpubлічну діяльність Міністерства за названим напрямом.**

**Мінекономрозвитку, всупереч нормам Закону 922, продовжує здійснювати надання роз'яснень суб'єктам господарювання, не оприлюднюючи їх на офіційному веб-сайті Міністерства і вживаючи замість поняття «роз'яснення» – «консультація»;**

• щодо розроблення Міністерством примірних навчальних програм з питань організації та здійснення закупівель, то Рахункова плата відзначає, що **Мінекономрозвитку примірні навчальні програми з питань організації та здійснення закупівель не затверджено.**

За інформацією Мінекономрозвитку, проект наказу «Про примірні навчальні програми з питань організації та здійснення публічних закупівель» проходить процедуру внутрішнього погодження в Міністерстві.

Решта функцій, визначених Законами 1197 і 922, зокрема, розроблення проектів нормативно-правових актів стосовно функціонування системи закупівель, 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 здійснюється належним чином.

Абзацом сьомим пункту 2 Порядку 166 запроваджений новий постійно діючий орган – комісію, що утворюється Уповноваженим органом з метою забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, прийняття рішень, що мають рекомендаційний характер, щодо їх

підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель (далі – Комісія<sup>9</sup>).

Запровадження роботи такої Комісії Законом 922 не передбачено. 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» (підписаний Міністром Абромавичусом А.) утворено комісію із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель у складі 7 осіб.

Комісію Мінекономрозвитку утворено 15.03.2016, тобто на день раніше, ніж відповідна постанова про можливість її утворення набула чинності, – 16.03.2016.

23.03.2016 на сайті Мінекономрозвитку вперше з'явилася інформація про рішення Комісії, прийняті на її засіданні. Всього на сайті Мінекономрозвитку ([www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua)) оприлюднено 50 повідомлень про роботу цієї Комісії, з них 26 – оголошення про засідання Комісії або їх відміну; 11 – накази про попередню авторизацію електронних майданчиків; 13 – стандартні сценарії ручного тестування.

Пунктом 13 Порядку 166 встановлено, що авторизація електронних майданчиків здійснюється Уповноваженим органом на підставі рішення Комісії, основними завданнями якої є: 1) розгляд заявок на авторизацію, отриманих від операторів електронних майданчиків; 2) перевірка доданих оператором авторизованого електронного майданчика документів до заявки на авторизацію; 3) розгляд висновку адміністратора про тестування електронного майданчика на відповідність технічним вимогам, визначеним цим Порядком; 4) оприлюднення інформації про рішення щодо авторизації (попередньої авторизації) електронних майданчиків на веб-порталі Уповноваженого органу та офіційному веб-сайті Уповноваженого органу та інше.

Отже, згідно з вимогами Порядку 166 для отримання авторизації електронний майданчик (відповідний суб'єкт господарювання) подає заявку до Мінекономрозвитку (оприлюднюється заявка на веб-порталі Уповноваженого органу); потім Уповноважений орган передає цю заявку до адміністратора ДП «Зовнішторгвидав України», який здійснює тестування на відповідність вимогам, визначеним Порядком 166; після отримання висновку Комісія приймає відповідне рішення, яке є підставою для прийняття рішення

---

<sup>9</sup> Відповідно до пункту 15 Порядку 166 «комісія керується актами законодавства та цим Порядком, персональний та кількісний склад затверджується Уповноваженим органом. Формою роботи комісії є засідання, які є відкритими. Засідання комісії є правоможним, якщо на ньому присутні дві третини загальної кількості членів комісії. Формат засідань може передбачати присутність членів комісії віддалено, за допомогою засобів зв'язку та інших телекомунікаційних послуг».

Уповноваженим органом про погодження або відмову авторизації електронних майданчиків.

**Встановлено, що регламент роботи Комісії не затверджено, а відповідно, 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, передачі такої заявки до адміністратора, потім з висновком цього Підприємства на розгляд Комісії; порядку зберігання документації, пов'язаної з роботою Комісії, та інших нормативно-процедурних питань.**

Згідно з поясненнями директора департаменту регулювання державних закупівель фактично вся робота щодо організаційного, правового та матеріально-технічного супроводження функціонування Комісії здійснюється за допомогою та безпосередньої участі фахівців департаменту Мінекономрозвитку.

До перевірки надано 22 протоколи засідань Комісії. Так, станом на 04.10.2016 (на день перевірки) з'ясовано, що перше засідання відбулося 17.03.2016 (протокол 1), останнє – 26.09.2016 (протокол 22).

**Встановлено, що нормативно не визначено порядку роботи Комісії, не здійснюється письмова та аудіофіксація обговорення питань, а також відсутні будь-які додатки до протоколів, у жодному з наданих до перевірки протоколів не зазначено про присутність будь-яких інших запрошених осіб (посадових осіб Міністерства, громадських організацій, народних депутатів тощо).**

У Мінекономрозвитку є всі оригінали документів суб'єктів господарювання, які надавались ними для тестування (авторизації) електронних майданчиків, але не були подані для аналізу Рахунковій палаті. Внаслідок цього перевіряючі не мали можливості оцінити повноту, достатність, обґрунтованість наданих з електронних майданчиків документів.

Згідно з протоколом наради щодо формування складу Комісії, яка відбулась 24.02.2016, прийнято рішення підтримати необхідність включення до складу Комісії двох представників від громадських організацій, один із яких представник ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна», та провести рейтингове голосування щодо визначення другого представника в режимі он-лайн до 28.02.2016.

Варта уваги дата проведення наради – 24.02.2016 – день прийняття Порядку 166, але не набуття чинності відповідним нормативним документом – 16.03.2016.

Слід зазначити, що інформація про визначення персонального складу та повноважень членів Комісії, функції та організацію її роботи у протоколі не зазначена. Будь-яких документів із цих питань на нараді не прийнято, тобто

невідомо, які саме представники (персонально), крім громадських організацій, мають бути у складі цієї Комісії. Тому поданий на затвердження керівництва Міністерства персональний склад членів Комісії не може бути підтверджений або спростований фахівцями Рахункової палати.

Пунктом 15 Порядку 166 передбачена можливість члена Комісії бути присутнім віддалено – за допомогою засобів зв'язку та інших телекомунікаційних послуг. **Така норма визначена у законодавстві України вперше.**

Саме тому рішення на засіданнях Комісії приймалися за наявності 2–3 фактично присутніх з 7 її членів. Зокрема, по 2 члени були присутніми на засіданнях №№ 9, 18, 19, 20, 21, 22, по 3 – на засіданнях №№ 10, 13, 14.

Проаналізувавши рішення Комісії та Уповноваженого органу, Рахункова палата зазначає, що лише 01.07.2016 до Порядку 166 були внесені зміни на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 396 «Про внесення змін до Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків», яка була опублікована у газеті «Урядовий кур'єр» № 126 від 08.07.2016. Цією постановою введено, зокрема, не передбачене Законом 922 поняття «попередньої авторизації» електронних майданчиків, тоді як у всіх рішеннях (наказах) Мінекономрозвитку йдеться про попередню авторизацію електронних майданчиків на підставі рішення Комісії. Отже, прийняті Комісією рішення до 08.07.2016, а також відповідні накази Мінекономрозвитку «Про попередню авторизацію електронних майданчиків» щодо попередньої авторизації електронних майданчиків не відповідають законодавству.

Таким чином, виконання Мінекономрозвитку функцій Уповноваженого органу у сфері державних (публічних) закупівель потребує удосконалення.

#### ***4.2. Здійснення функції забезпечення функціонування безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу***

Пунктами 6 і 7 статті 8 Закону 922 встановлено, що до складу основних функцій Уповноваженого органу належить забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу та інформаційного ресурсу Уповноваженого органу і наповнення інформаційного ресурсу Уповноваженого органу.

Пунктом 2 наказу Мінекономрозвитку 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. Абронавичуса) ДП «Зовнішторгвидав України» визначено відповідальним за забезпечення функціонування та наповнення веб-порталу.

Згідно із наказом Мінекономрозвитку від 26.07.2016 № 1220 Державне підприємство «Зовнішторгвидав України» перейменовано у Державне підприємство «Прозорро», яке є правонаступником його майнових прав та обов'язків. Цим же наказом затверджено Статут Державного підприємства «Прозорро».

Зокрема, Статут визначає 15 напрямів діяльності Підприємства згідно з КВЕД, а саме: 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.

Аналіз засвідчив, що на сьогодні основна діяльність підприємства полягає в обслуговуванні «ІТС «Prozogo». Друкування інших видів продукції, виробництво інших паперових канцелярських виробів є збитковим. Оптова та роздрібна торгівля товарами господарського призначення та канцелярським приладдям Підприємством не здійснюється.

**Повного перепрофілювання Підприємства не відбулося, його Статут не відображає фактичних напрямів діяльності.**

Зокрема, постійна зміна законодавчої бази, що мала на меті змінити стан справ у сфері державних закупівель, та перекладання Мінекономрозвитку на Підприємство функцій щодо безоплатного видання державного офіційного друкованого видання, міжнародного інформаційного видання та функціонування веб-порталу з питань державних закупівель (відповідно до пунктів 10-12 частини 1 статті 8 Закону України від 01.06.2010 № 2289 «Про здійснення державних закупівель»), забезпечення функціонування безоплатного веб-порталу Уповноваженого органу (відповідно до пункту 7 частини 1 статті 8 Закону 1197) та забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу (пункт 6 частини першої статті 8 Закону 922) призвело до того, що наказами Мінекономрозвитку поліграфічне підприємство перепрофілювано на підприємство, що здійснює діяльність у сфері інформаційних технологій.

При цьому щоразу при зміні напрямку діяльності та для виконання нових функцій у сфері закупівель Підприємство постійно потребувало додаткових матеріальних і нематеріальних ресурсів для їх впровадження, які придбавались та модернізувались як за рахунок власних коштів Підприємства, так і Державного бюджету України.

Зокрема, у 2011 році Підприємством за кошти Державного бюджету України за бюджетною програмою 1201170 «Забезпечення видання інформаційного бюлетеня «Вісник державних закупівель» та створення і забезпечення функціонування веб-порталу з питань державних закупівель» придбано чотирифарбову офсетну друкарську машину 2011 року випуску загальною вартістю 8 460,0 тис. гривень (1 055,28 тис. дол. США, при курсі



валют 7,96 грн. за 1 дол. США, який діяв на початок 2011 року), що вже протягом трьох років не використовується Підприємством (після прийняття Закону 1197) та перебуває у процесі передачі державного майна.

Протягом 7 років (з 2008 по 2015 роки) Підприємством створювалась і модернізувалась інформаційно-аналітична система «Державні закупівлі» (введено в експлуатацію у 2008 році, активно експлуатувалася з 2012 року), до складу якої входить веб-портал з питань державних закупівель, програмні комплекси та програмне забезпечення, за допомогою яких здійснюється його наповнення, а також системи захисту інформації.

Станом на 01.10.2016 на балансі Підприємства рахується нематеріальних активів, що входять до складу інформаційно-аналітичної системи «Державні закупівлі» та системи її захисту, на загальну суму 8 677,91 тис. грн, а саме: веб-портал загальною вартістю 62,0 тис. грн; комплекс програмний криптографічного захисту інформації HP-EncryptorUA – 25,342 тис. грн; право на користування програмним забезпеченням «Інформаційно-телекомунікаційна система електронного майданчика TECLOT» – 124,3 тис. грн; модуль інформаційного обміну – 238,49 тис. грн; пошукова система «Державні закупівлі» – 676,8 тис. грн; програмно-апаратний комплекс веб-порталу Інформаційно-аналітична система з питань держзакупівель – 7 111,38 тис. грн; програмний комплекс криптографічного захисту інформації «Криптосервер» – 201,43 тис. грн; система стану заборгованості – 238,17 тис. гривень.

**Зазначаємо, що згадані нематеріальні активи працюють лише до повного закінчення замовниками процедур закупівель, що були розпочаті до набрання чинності Законом 922. Ця інформаційна система не адаптована до системи «Prozorro» і надалі навряд чи буде використовуватися у діяльності Підприємства. Таким чином, використання 8 677,91 тис. грн коштів Підприємства можна оцінити як нераціональне.**

Незважаючи на впровадження «ІТС «Prozorro» та, як наслідок, відсутність необхідності наявної системи, на рекомендації Рахункової палати та прийняття Закону 922, Підприємством протягом січня–вересня 2016 року здійснено модернізацію на загальну суму 202,33 тис. грн ІАС «Держзакупівлі», яка після запровадження «ІТС «Prozorro» припинить функціонування. Крім того, протягом вересня-грудня 2015 року цю систему також було модернізовано (1 203,25 тис. гривень).

Після прийняття Закону 922 на балансі Підприємства оприбутковано веб-сайт prozorro.gov.ua загальною вартістю 117,6 тис. грн і програмний комплекс автоматизованої електронної системи державних закупівель України «ІТС «Prozorro» – 0,01 гривня.

**Таке управління діяльністю ДП «Прозорро», використання ним державних коштів і майна на постійне перепрофілювання є неефективним, оскільки призводить до нераціонального використання державних коштів.**

Керівництво Підприємством до 25.08.2016 здійснювалось відповідно до укладеного контракту генеральним директором (звільнений з 25.08.2016). З 26

серпня по листопад 2016 року, всупереч частинам третій і четвертій статті 65 Господарського кодексу України, керівництво ДП «Прозорро» здійснювалось заступником генерального директора не на підставі контракту, а за наказом Мінекономрозвитку про виконання обов'язків директора цього підприємства. Мінекономрозвитку 14.11.2016 видало наказ № 156-п «Про призначення виконуючого обов'язки генерального директора ДП «Прозорро».

Крім того, всупереч статті 75 Господарського кодексу України, пункту 7.5 статутів ДП «Зовнішторгвидав України» і ДП «Прозорро», незважаючи на постійну зміну керівництва на Підприємстві, яка відбувалась впродовж двох років, та розірвання відповідних контрактів, обов'язкові ревізії фінансово-господарської діяльності Підприємства у порядку, передбаченому законом, не проводилися.

Так, управління внутрішнього аудиту Мінекономрозвитку поінформувало, що з 01.01.2015 і на час проведення Рахунковою палатою аналізу внутрішні аудити департаменту регулювання державних закупівель та ДП «Зовнішторгвидав України» (ДП «Прозорро») не здійснювались, а інформація про проведені контрольні заходи (інші види контролю) іншими контрольними органами в управлінні відсутня.

**Таким чином, Мінекономрозвитку не в повному обсязі забезпечує контроль фінансово-господарського стану Підприємства, не перевіряє ефективності й законності використання коштів, збереження закріпленого за ним державного майна.**

Відповідно до абзацу першого пункту 11 Порядку 166 підключення електронних майданчиків до електронної системи закупівель здійснюється протягом 10 робочих днів після оприлюднення рішення щодо авторизації (попередньої авторизації) електронного майданчика та здійснення тестування на відповідність вимогам, встановленим у пунктах 8 і 9 цього Порядку. Тестування проводиться адміністратором. Адміністратор повинен здійснити тестування усіх електронних майданчиків, які подали за встановленою цим Порядком процедурою заявку на авторизацію електронного майданчика.

Згідно з абзацами другим і третім пункту 10 Порядку 166 вимоги із захисту інформації в електронній системі закупівель визначає адміністратор з урахуванням вимог законодавства у сфері захисту інформації. Підключення електронного майданчика до електронної системи закупівель здійснюється адміністратором після виконання вимог, визначених у документації на комплексну систему захисту інформації електронної системи закупівель.

Оскільки складовою електронної системи є підключення до її Центральної бази даних електронних майданчиків, першочерговим завданням Мінекономрозвитку, Комісії та адміністратора було терміново провести тестування та авторизацію електронних майданчиків.

Аудитом встановлено, що станом на 01.04.2016 (день введення в дію Закону 922 до електронної системи закупівель) підключено три електронні майданчики: SmartTender.biz., zakupki.prom.ua та «Держзакупівлі.Онлайн», які, за висновками адміністратора, Комісії та Уповноваженого органу, відповідають

вимогам Порядку 166. Разом з тим існують певні застереження щодо обґрунтованості цих висновків.

Так, оглядом документів, які подавалися відповідними суб'єктами господарювання до адміністратора (ДП «Прозорро») щодо авторизації електронних майданчиків, з'ясовано, що на жодний із цих майданчиків не оформлено належним чином право власності; їх авторизація здійснена в максимально стислі терміни (2 дні), у роботі кожного адміністратором виявлені певні (суттєві/несуттєві) помилки; авторизацію пройшли здебільшого майданчики, які брали участь у пілотному проекті.

За інформацією, наданою ДП «Прозорро», у пілотному проекті електронної системи закупівель ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» брали участь такі електронні майданчики: ЗАКУПКИ.ПРОМ.УА; Держзакупівлі.Онлайн; SmartTender.biz; Public Bid; NEWTEND; Е-Тендер та ПриватМаркет, або 7 з 11 авторизованих (станом на 01.11.2016) електронних майданчиків.

Усього на день перевірки заявок на авторизацію електронних майданчиків подано 29 суб'єктами господарювання.

Водночас в ході аналізу встановлено, що існують фактори, які під час тестування ДП «Прозорро» підвищують ризики роботи системи і можуть негативно вплинути на технічне обслуговування електронної системи закупівель та підключених до неї електронних майданчиків, а саме:

- тестування на ДП здійснюють фахівці, які не мають належної освіти та досвіду роботи в ІТ-галузі. Так, із 18 спеціалістів, що здійснюють тестування в електронній мережі, 11 – філологи, 1 – юрист, 3 – економісти, 1 – журналіст; 1 – спеціаліст з холодильних машин і установок і лише 1 – інженер зв'язку;

- визначення нефахівцями ІТ-галузі суттєвості помилок під час тестування електронних майданчиків (критична/некритична помилка для роботи системи державних закупівель);

- тестування перших майданчиків здійснювалося в «авральному» порядку протягом 1–4 днів;

- відсутня належним чином оформлена комплексна система захисту інформації як самої електронної системи закупівель, так, відповідно, і електронних майданчиків, які є невід'ємною її частиною.

Пунктом 11 Порядку 166 визначено, що тестування здійснюється на платній основі. Плата за проведення тестування становить три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та зараховується на рахунок адміністратора. Водночас пунктом 4 встановлено, що 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.

Згідно з пунктами 5 і 6 Порядку 166 порядок та умови оплати визначаються у договорі між оператором авторизованого електронного майданчика та адміністратором. Оператору авторизованого електронного майданчика, на якому замовником було розміщено оголошення про проведення

процедури закупівлі (крім переговорної процедури), результатом якої є сформований електронною системою закупівель звіт про результати проведення процедури закупівлі, адміністратором сплачується винагорода у порядку та відповідно до умов, визначених у договорі між оператором авторизованого електронного майданчика та адміністратором.

Отже, Порядком 166 визначена плата, яка зараховується не до Державного бюджету України (до спеціального фонду Уповноваженого органу, який відповідно до статей 1, 8, 12 Закону 922 має здійснювати авторизацію електронних майданчиків, – Мінекономрозвитку), а на рахунок адміністратора – суб'єкта господарювання ДП «Зовнішторгвидав України» (ДП «Прозорро»), розмір якої становить:

за авторизацію електронних майданчиків – 51 000 грн;

що 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 – від 7 грн до 700 грн у 2016 році залежно від вартості закупівлі з кожної закупівлі;

що була розкрита електронною системою закупівель. У 2017 році ця плата становить від 5 грн до 400 гривень.

За даними рахунку бухгалтерського обліку 6314 оборотної відомості за січень-вересень 2016 року, встановлено, що від суб'єктів господарювання–власників електронних майданчиків отримано коштів на загальну суму 17 425 587,13 гривні. За даними рахунку бухгалтерського обліку 6311 оборотної відомості за січень-вересень 2016 року, встановлено, що суб'єктам господарювання – власникам електронних майданчиків Підприємством сплачено загалом 1 122 200,5 гривні. **Отже, лише станом на вересень 2016 року, внаслідок рішення Уряду, держава не отримала 16 303 386,63 гривні.**

ДП «Прозорро» (ДП «Зовнішторгвидав України»), як одержувач бюджетних коштів, отримує бюджетні призначення за бюджетною програмою 1201120 «Фінансова підтримка видань з економічних питань і забезпечення функціонування веб-порталу з питань державних закупівель» за КЕКВ 2610 «Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)».

У 2015 році Підприємством за цією бюджетною програмою затверджено та використано на оплату праці працівників 1 865,211 тис. грн, протягом вересня–грудня виплачено 510 262,94 грн заробітної плати.

У 2016 році ДП «Прозорро» затверджено 17 089,2 тис. грн коштів із загального фонду державного бюджету на оплату праці працівників і таких послуг: з технічного обслуговування приладів обліку теплової енергії; з технічної підтримки та супроводження компонентів веб-порталу, розміщення серверного обладнання; захищеного Інтернету; розміщення інформаційно-телекомунікаційної системи публічних закупівель (програмної частини); придбання серверного та телекомунікаційного обладнання; засобів обробки, зберігання та захисту інформації; розробки модулів програмного комплексу

електронної системи державних/публічних закупівель (веб-порталу); модернізації (доробки) компонентів веб-порталу державних/публічних закупівель для відповідності вимогам законодавства та інтеграції з іншими системами, побудови та модернізації IT-інфраструктури.

Слід відзначити, що розділом 4.1 бюджетного запиту Підприємства (форма 2016-2, індивідуальний) передбачені проектні показники надходжень на 2016 рік у сумі 2 089,2 тис. грн, а додатковим бюджетним запитом (форма 2016-3, додатковий) передбачено, що необхідно ще 11 635,9 тис. гривень.

**Отже, за запланованої потреби у бюджетних коштах на загальну суму 13 725,1 тис. грн, Мінекономрозвитку як головний розпорядник бюджетних коштів фактично затвердило Підприємству бюджетні призначення у сумі 17 089,2 тис. грн, або на 3 364,1 тис. грн більше. При цьому будь-які розрахунки додатково затверджених бюджетних призначень відсутні.**

Листами від 18.05.2016 № 206/473/22 і від 31.05.2016 № 206/526/22 Підприємство повідомило Мінекономрозвитку про зменшення видатків за загальним фондом на суму 10 238,92 тис. грн у результаті покращення показників доходу та здійснення фінансово-господарської діяльності за рахунок власних коштів протягом п'яти місяців поточного року. Згідно із довідкою про зміни до річного розпису бюджету на 2016 рік від 21.10.2016 № 951 зменшено бюджетні призначення загального фонду на суму 10 238,9 тис. гривень.

Усього у 2016 році ДП «Прозорро» отримало з державного бюджету 676 456,0 грн, з яких використало 144 713,24 грн, їхній залишок у сумі 531 742,76 грн повернено до Державного бюджету України.

Проведеним аналізом встановлено, що всі кошти, які надійшли з державного бюджету у 2015 і 2016 роках, використані виключно на оплату праці частини працівників Підприємства. При цьому перелік таких працівників визначався Підприємством самостійно. **Тобто заробітна плата, яку отримувала частина працівників Підприємства за рахунок бюджетних коштів, виплачувалась за відсутності затвердженої структури та штатної чисельності працівників, які утримуються за кошти Державного бюджету України.**

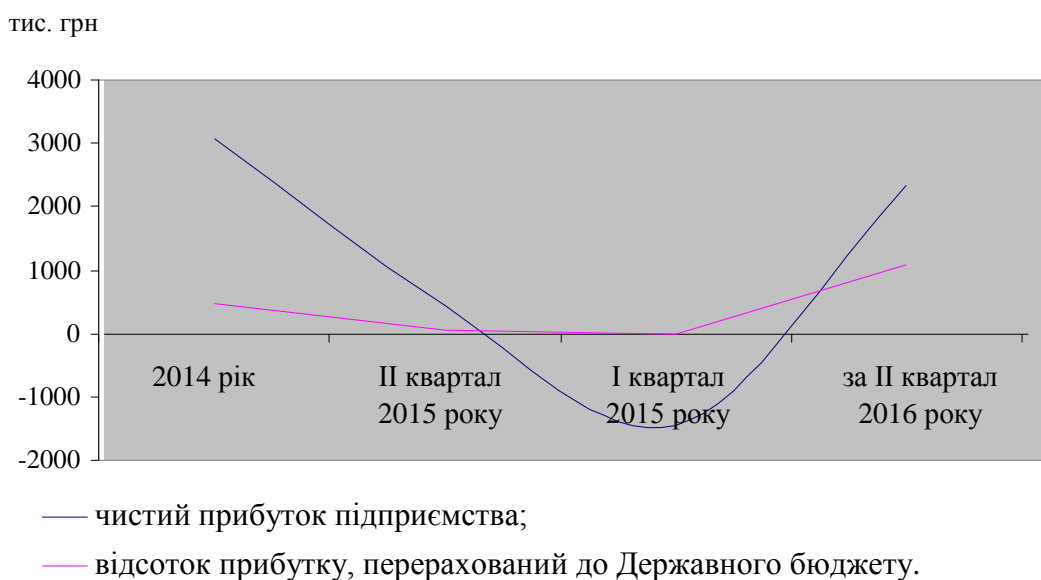
Водночас аналіз засвідчив, що у 2015 році, внаслідок відмови від основної комерційної діяльності Підприємства (послуги з друкування поліграфічної продукції, оціночна діяльність) та визнання її непрофільною, а також надання платних послуг із функціонування та обслуговування веб-порталу, що не є основною профільною діяльністю Підприємства, воно стало збитковим і нерентабельним. Від своєї діяльності Підприємство отримало прибуток лише у I кварталі 2015 року в сумі 436,0 тис. грн при плані 432,0 тис. грн та перерахувало до державного бюджету відсоток від нього в сумі 65,0 тис. грн, або 100 відс. плану. За другий квартал 2015 року Підприємство нарахувало збитків на суму 1 468,0 тис. грн та обов'язкову частину прибутку до державного бюджету не перерахувало.

Для порівняння: у 2014 році чистий прибуток Підприємства становив 3 074,8 тис. грн при плані 1 396,4 тис. грн, до державного бюджету перераховано 461, 2 тис. грн прибутку при плані 209,5 тис. гривень.

У 2016 році, після набрання чинності Законом 922 та затвердження Порядку 166, яким визначена плата, що 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, ДП «Прозорро» стало прибутковим і рентабельним. За II квартал 2016 року прибуток становив 2 330,1 тис. грн при плані 288,0 тис. гривень. За цей період нараховано відрахувань частини прибутку на суму 1 425,4 тис. грн та перераховано до державного бюджету 1 095,4 тис. гривень.

Порівняльний аналіз прибутковості ДП «Прозорро» (ДП «Зовнішторгвидав України») відображає діаграма 3.

**Діаграма 3. Порівняльний аналіз прибутковості ДП «Прозорро» за 2014 –2016 роки**



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 році пов'язано не з його виробничою чи комерційною діяльністю, а лише із перерахуванням від операторів авторизованих електронних майданчиків плати, визначеної **Порядком 166**. Незважаючи на те, що за природою ці кошти є бюджетними і повинні зараховуватися до спецфонду Державного бюджету України, вони внаслідок управлінських рішень Уряду та Міністрономрозвитку були зараховані як власні кошти Підприємства.

Отримані у 2016 році доходи Підприємство спрямовувало на депозитні рахунки, відкриті у публічному акціонерному товаристві «Державний ощадний банк України».

Слід відзначити, що ДП «Прозорро» спрямувало свої кошти до цього банку після отримання окремого доручення Першого віце-прем'єр-міністра

України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України С.Кубіва, в якому керівникам підвідомчих Мінекономрозвитку суб'єктів господарювання доручено розглянути можливість переходу на розрахунково-касове обслуговування до державних банків України («Ощадбанк» та «Укрексімбанк»), розміщення вільних обігових коштів підприємств на депозитних рахунках державних банків країни або інвестування в короткострокові державні цінні папери та щокварталу інформувати Міністерство про проведену роботу.

Зокрема, починаючи з 17.08.2016 Підприємством укладено 33 депозитні договори, з яких 13 станом на 01.10.2016 закриті. За інформацією Підприємства, за депозитними рахунками, які вже закриті, отримано 116,642 тис. грн доходів за користування депозитом. За депозитними рахунками, які ще не закриті, отримано 42,75 тис. грн доходів.

Проведеним аналізом укладених депозитних договорів встановлено, що майже всі вони, крім двох, укладені на суму 500 тис. грн кожен. Також встановлено, що в один день Підприємство уклало від двох до п'яти таких однакових договорів, на однакових умовах (один термін розміщення депозиту, одна відсоткова ставка тощо). Після закінчення дії одного депозитного договору на наступний день Підприємством укладався новий. При цьому Статутом ДП «Зовнішторгвидав України» визначено, що Уповноважений орган управління погоджує укладання договорів на суму понад 500 000 гривень. У Статуті ДП «Прозорро» така норма відсутня.

Враховуючи, що згідно з підпунктом 6 пункту 1 статті 8 Закону 922 однією з основних функцій Уповноваженого органу є забезпечення функціонування його веб-порталу та інформаційного ресурсу, Рахункова палата констатує, що Мінекономрозвитку фактично усунулось від її виконання, перекинувши своїми наказами відповідальність на Підприємство. Як наслідок, замість спрямування коштів за подання тендерної пропозиції або пропозиції учасника процедури закупівлі до Державного бюджету України, Кабінет Міністрів України та Мінекономрозвитку спрямували їх на утримання ДП «Прозорро».

#### ***4.3. Аналіз виконання Антимонопольним комітетом України функцій, передбачених законодавством з питань державних закупівель***

Згідно з пунктом 17 частини першої статті 1 та частиною третьою статті 8 Закону 1197, а також пунктом 14 частини першої статті 1 та частиною третьою статті 8 Закону 922 органом оскарження визначено Антимонопольний комітет України.

Відповідно до вказаних законів з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, утворено постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, які приймаються від імені Антимонопольного комітету України (далі – Колегія).

Так, до Комітету у **2015 році надійшло 1 342 скарги**, з них належним чином оплачено 1 291. Усього за 2015 рік до Державного бюджету України за подання скарг було перераховано **7 655 тис гривень**<sup>10</sup>.

Станом на 01.11.2016 отримано **9 145,17 тис. грн** за подання скарг, з них за подання скарг згідно із Законом 1197 – **6 750,17 тис. грн**, Законом 922 – **2 395 тис. гривень**.

Так, відповідно до абзацу третього частини п'ятої статті 18 Закону 1197 за подання скарги до органу оскарження справляється плата, яка зараховується до Державного бюджету України. Розмір плати визначається Кабінетом Міністрів України.

Така плата встановлена постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2010 № 773 «Про встановлення розміру плати за подання скарги відповідно до статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (далі – Постанова 773) у розмірі: 5 тис. грн – у разі оскарження процедури державної закупівлі товарів або послуг і 15 тис. грн – у разі оскарження процедури державної закупівлі робіт.

Відповідно до абзацу чотирнадцятого частини першої статті 18 Закону 922, який набрав чинності з 01.04.2016, за подання скарги до органу оскарження справляється плата. Розмір плати визначається Кабінетом Міністрів України. Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 291 «Про встановлення розміру плати за подання скарги» (далі – Постанова 291) розміри плати за подання скарги становлять 5 тис. грн – у разі оскарження процедури державної закупівлі товарів або послуг і 15 тис. грн – у разі оскарження процедури закупівлі робіт.

Слід відзначити, що як у Постанові 773, так і Постанові 291 розмір плати за подання скарги однаковий. Тобто протягом 6 років (з 28.07.2010), незважаючи на значні зміни законодавства, зміну індексу інфляції, збільшення рівня мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та споживчого кошика, розмір плати за подання скарги не збільшено.

За результатами розгляду скарг Комітетом у 2015 році прийнято 2 388 рішень, з них відмовлено у задоволенні за 337 скаргами; задоволено повністю – 30; задоволено частково – 464; повернено без розгляду – 0; прийнято до розгляду – 1 092; припинено розгляд – 216 скарг. У 2016 році за результатами розгляду скарг АМКУ прийнято 3426 рішень, з них відмовлено у задоволенні за 309 скаргами; задоволено повністю – 69; задоволено частково – 539; повернено без розгляду – 0; прийнято до розгляду – 1117; припинено розгляд – 327 скарг.

Аудитом встановлено, що всю роботу, пов'язану з прийняттям та підготовкою скарг на розгляд Колегії АМКУ, здійснює департамент з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель.

---

<sup>10</sup> Постанови Кабінету Міністрів України від 28.07.2010 773 «Про встановлення розміру плати за подання скарги відповідно до статті 18 Закону України «Про здійснення державних закупівель»; від 23.03.2016 № 291 «Про встановлення розміру плати за подання скарги».



До складу департаменту входять відділ розгляду скарг; відділ методично-правового забезпечення розгляду скарг; відділ розслідувань окремих видів антиконкурентних узгоджених дій; відділ попереднього аналізу скарг і документообігу.

Як показав проведений аналіз, кількість скарг, які надходять до АМКУ, щороку збільшується. Особливо це помітно у 2016 році. Якщо порівняти статистику трьох кварталів 2015 і 2016 років, то кількість рішень, прийнятих Колегією у 2016 році, збільшилася майже вдвічі порівняно з відповідним періодом 2015 року: 1745 рішень, прийнятих Колегією за I–III квартали 2015 року, проти 2963 рішень, прийнятих Колегією за I–III квартали 2016 року.

Загалом органом оскарження опрацьовано 6149 документів вхідної та 6310 документів вихідної кореспонденції (з урахуванням розгляду справ щодо антиконкурентних узгоджених дій на торгах).

При цьому слід зазначити, що такий обсяг інформації опрацьовувався 15 співробітниками департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, з яких аналіз матеріалів за скаргами (1342 скарги) здійснювало 8 співробітників відповідного структурного підрозділу. На сьогодні підготовку та розгляд матеріалів за скаргами здійснює 6 співробітників департаменту, тобто на одного співробітника припадає близько 192 скарг на рік.

Крім того, з метою належного виконання вимог Закону 922 у частині забезпечення підключення Комітету до системи «Публічні закупівлі» в Мінекономрозвитку необхідно здійснити такі додаткові заходи:

- 1) організувати захищений канал передачі даних на базі мережі ДП «Українські спеціальні системи» до обладнання Мінекономрозвитку;
- 2) розробити та впровадити в Комітеті систему електронного документообігу з урахуванням вимог Закону України «Про публічні закупівлі»;
- 3) створити систему відеоконференції;
- 4) створити робочі місця працівників на базі сучасного обладнання (наявні засоби виробництва 2007 року не відповідають вимогам);
- 5) створити комплексну систему захисту державних інформаційних ресурсів із підтвердженою відповідністю вимогам.

Ураховуючи наведену вище інформацію, значне навантаження на департамент з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель та низьке його матеріально-технічне забезпечення, вважаємо за доцільне ініціювати внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону 922, постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 «Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету» в частині зарахування плати за подання скарги до спеціального фонду Державного бюджету України як власних надходжень бюджетної установи.

Позитивним моментом у роботі АМКУ як органу оскарження є те, що за період з 01.09.2015 по 01.09.2016 до суду оскаржено за державними закупівлями 123 рішення Колегії, з яких лише 7 рішень скасовано судом,

90 перебувають на розгляді у суді та 26 рішень залишено без змін. За публічними закупівлями оскаржено до суду 10 рішень Колегії, які перебувають на розгляді у суді першої інстанції.

Такий стан справ свідчить про достатній рівень роботи фахівців Колегії АМКУ, обґрунтованість та законність прийнятих ними рішень.

Проведений аналіз показав існування певних проблем технічного характеру функціонування кабінету органу оскарження в електронній системі закупівель «Prozorro». Так, АМКУ постійно звертався до ДП «Прозорро» з повідомленнями про наявні проблеми<sup>11</sup>.

Під час виконання зазначених функцій Комітетом були виявлені помилки в алгоритмі виконання команд, які забезпечують функціонування кабінету органу оскарження та можливість активізації виконання програмним модулем рішень органу оскарження, зокрема:

- неможливість завантаження примірників рішень у форматі «pdf» (скрін-шоти відповідних типових помилок надсилались у робочому порядку шляхом листування через e-mail);

- неможливість розблокування торгів після прийнятого органом оскарження рішення у зв'язку з нефункціонуванням відповідних кнопок (залишення без розгляду, припинення тощо) (скрін-шоти відповідних типових кодів помилок надсилались у робочому порядку шляхом листування через e-mail);

- неможливість оприлюднення рішення щодо залишення скарг без розгляду у зв'язку з поданням скарг у паперовому вигляді через відсутність відповідного функціонала;

- неможливість одночасного завантаження рішення та зміни статусу скарги (скрін-шоти відповідних типових кодів помилок надсилались у робочому порядку шляхом листування через e-mail);

- застосування майданчиками алгоритму проведення процедур, на які не розповсюджується дія Закону 922 (так званих «допорогових» процедур) для «надпорогових» (на які розповсюджується дія Закону), що призвело до автоматичної зміни статусу запиту до замовника на скаргу до комісії з розгляду звернень, а фактично – на скаргу до органу оскарження (функція ескалації скарги), відповідно, вони вже є скаргами з пропущеним строком, крім того, направляються до органу оскарження не суб'єктом оскарження, а перенаправляються алгоритмом програми (відповідна інформація надсилалась, у тому числі в робочому порядку шляхом листування через e-mail);

- проблема зі скаргами, які за незрозумілим алгоритмом «дрейфують» між папками в кабінеті оскарження, наприклад: нові папки виявляються розміщеними в папці «Скасовані», після чого до прийняття рішення органу оскарження переходять до папки «Нові скарги»;

---

<sup>11</sup> Листи від 29.07.2016 № 20-29/04-69-пз; від 08.08.2016 № 20-29/07-86-пз; від 23.08.2016 № 20-29.3/01-139-пз.

- скарги, відкриті скаргником, з'являються у папці «Прийняті до розгляду» та «Скасовані» або переміщуються туди з папки «Нові скарги».

Наведені вище помилки не дають можливості органу оскарження в строки, передбачені законом, виявляти ці скарги та приймати щодо них відповідні рішення. Зокрема, станом на час аудиту одним із наслідків некоректної роботи системи була неможливість органу оскарження розмістити в системі «Prozorro» значну кількість рішень.

**Зазначені вище технічні помилки призводять до затягування проведення замовниками торгів із незалежних від органу оскарження підстав.**

Крім того, за повідомленням директора департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, існує така проблема, як подання за однією процедурою більше 76 скарг одним і тим самим скаргником. При цьому оплата зараховується як за одну скаргу. Водночас Колегією мають прийматися рішення за кожною із направлених скарг, що трудозатратно для департаменту, який готує документи.

Відповідно до частини першої статті 18 Закону 922 скарга до органу оскарження подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель. Після розміщення скарги суб'єктом оскарження в електронній системі закупівель скарга автоматично вноситься до реєстру скарг, і формується її реєстраційна картка. Скарга разом із реєстраційною карткою в день розміщення суб'єктом оскарження автоматично оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу.

Доцільно інформацію про сплату за подання скарги одразу заносити до реєстраційної картки в обов'язковому для заповнення полі. За цих умов скарги без оплати не будуть підлягати реєстрації в кабінеті органу оскарження.

Водночас зазначаємо, що фахівці Рахункової палати не мали доступу до роботи кабінету органу оскарження. За поясненням директора департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, цей доступ неможливий через обмеження доступу до роботи у системі «Prozorro». Так, в АМКУ є два комп'ютери з обмеженим доступом до цієї електронної системи з метою запобігання блокуванню і несанкціонованому втручання у її роботу.

Згідно з інформацією, наданою начальником відділу бухгалтерського обліку та фінансового планування – головним бухгалтером, «станом на 01.11.2016 програмна продукція щодо оскарження процедури закупівлі в Антимонопольному комітеті України за бухгалтерським обліком не обліковується».

Зважаючи на зазначене, на думку Рахункової палати, діяльність АМКУ в кабінеті органу оскарження системи «Prozorro» не санкціонована жодним нормативним документом: не надано дозволу від Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та/або розпорядчих документів Кабінету Міністрів України або Верховної Ради України. До перевірки не надано листів, звернень тощо від АМКУ до Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України про необхідність

(можливість) роботи у цій системі з метою узгодженості її впровадження у структуру комп'ютерної мережі АМКУ, яка не зможе у подальшому загрожувати комп'ютерній та державній безпеці.

Таким чином, технічні помилки у роботі кабінету органу оскарження є наслідком поточної експериментальної апробації несертифікованої та неатестованої електронної системи закупівель, яка є системною проблемою і відноситься до сфери повноважень Мінекономрозвитку, а не АМКУ.

Що стосується взаємодії з правоохоронними органами, то до Комітету у період з 01.09.2015 по 01.09.2016 надійшло 110 звернень від правоохоронних органів, з них від органів прокуратури – 48 звернень, органів СБУ – 18, органів Міністерства внутрішніх справ (Національної поліції) – 27 та Національного антикорупційного бюро України – 17 звернень.

Абзацом другим частини десятої статті 18 Закону № 1197 визначено, що орган оскарження (АМКУ) у випадках, передбачених законами України, має право передавати рішення, документи та матеріали щодо здійснення закупівель до правоохоронних, контролюючих та інших органів. У Законі 922 така норма відсутня.

Так, за ініціативою органу оскарження за виявленими порушеннями під час розгляду Колегією АМКУ скарг про порушення законодавства у сфері державних (публічних) закупівель було надіслано 6 листів до правоохоронних і контролюючого органів. При цьому, за інформацією департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, у 2015 році прийнято 2 388 рішень Колегії АМКУ, а протягом 2016 року (станом на 01.11.2016) – 3 426 рішень, з них згідно із Законом 1197 – 2 132 рішення та згідно із Законом 922 – 1 294 рішення. Тобто, незважаючи на значну кількість оскаржуваних рішень і рішень про відміну процедур закупівель, Колегія АМКУ не вважає за необхідне повідомляти правоохоронні органи про порушення при проведенні закупівель.

## **5. АНАЛІЗ СТАНУ ДОТРИМАННЯ РОЗПОРЯДНИКАМИ ДЕРЖАВНИХ КОШТІВ ВИМОГ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ПРОТЯГОМ 2015–2016 РОКІВ**

Результати контрольних заходів, проведених Рахунковою палатою протягом 2015–2016 років (станом на 01.11.2016), свідчать, що більшість правопорушень, допущених розпорядниками коштів під час здійснення державних закупівель, набули системного характеру і їх вчиняли майже усі розпорядники бюджетних коштів незалежно від регіону або галузі економіки.

Нижче наведені узагальнені дані у розрізі найпоширеніших порушень.

- Поширені випадки, коли замовники укладають договори без проведення процедур, визначених Законами 1197 і 922, а також здійснюють поділ предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів або застосування Закону 1197 і 922. Вказані факти суперечать вимогам частини п'ятої статті 2, частини другої статті 4, а також частини четвертої

статті 40 Закону 1197 та частини сьомої статті 2, частини третьої статті 36 Закону 922.

**Усього таких порушень виявлено на суму 7 504,56 тис. грн., зокрема, під час перевірки:** ДУ «Національний науковий центр радіаційної медицини Національної академії медичних наук України» (380,70 тис. грн); ГУ ДСНС України в Одеській області (112,66 тис. грн); Генеральної прокуратури України (4 510,9 тис. грн); відділів освіти Дергачівської, Дворічанської, Коломацької райдержадміністрацій Харківської області (424,9 тис. грн); Гадяцької та Карлівської райдержадміністрацій Полтавської області (298,2 тис. грн); Кіровоградської льотної академії Національного авіаційного університету (283,7 тис. грн); ДНУ «НПУ ПКМ» ДУС (1 493, 5 тис. гривень).

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

**Це є порушенням розпорядниками коштів вимог частини другої статті 29, частини першої статті 30 Закону 1197 та статті 31 Закону 922 при проведенні державних (публічних) закупівель.**

**У 2015–2016 роках таких порушень виявлено на загальну суму 157 341,10 тис. грн, зокрема, під час при перевірки** Служби автомобільних доріг у Київській області (102 382,3 тис. грн); управління капітального будівництва Львівської облдержадміністрації (7776,8 тис. грн); департаменту будівництва, житлово-комунального господарства містобудування та архітектури Івано-Франківської облдержадміністрації (16 399,6 тис. грн); Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (587,2 тис. грн); Державної служби України з надзвичайних ситуацій (2 881,5 тис. грн); Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (449,6 тис. грн); Центру радіаційної медицини (94,2 тис. грн); Національної академії медичних наук України (1 144,8 тис. грн); ДУ «Інститут нефрології НАМН України» (3 579,6 тис. грн); ДНУ «НПУ ПКМ» ДУС (5 564,6 тис. грн); ДП «Українська державна база авіаційної охорони лісів (15 152 тис. грн); ДУ «Херсонський виробничо-експериментальний завод по розведенню молоді частикових риб» (282,9 тис. грн); Управління охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства в Миколаївській області (588 тис. грн); Західно-Чорноморського басейнового управління охорони, використання і відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства (458 тис. гривень).

**Неекономні витрати бюджетних коштів при цьому становили 19 356,10 тис. грн – різниця між запланованим розміром коштів та сумою укладених і виконаних з порушенням законодавства про закупівлю договорів.**

- Продовжується практика порушення вимог частини п'ятої статті 40 Закону 1197, статті 36 Закону 922, зокрема, умови договору про закупівлю не відповідають змісту пропозиції конкурсних торгів учасника–переможця процедури; змінюються істотні умови договору після його підписання.

**Такі порушення виявлено на загальну суму 45 676,10 тис. грн, зокрема, у Центрі радіаційної медицини (808,4 тис. грн); департаменті соціального захисту населення Рівненської облдержадміністрації (4,5 тис. грн); департаменті будівництва Черкаської облдержадміністрації (44 074,2 тис. грн); комунальному об'єднанні «Київмедспецтранс» (789 тис. гривень).**

- Стаття 20 Законів 1197 і 922 визначає основною процедурою закупівлі відкриті торги. Відповідальність за вибір та застосування процедур закупівлі несуть виключно службові (посадові) особи замовника – члени комітету з конкурсних торгів персонально.

Незважаючи на це та всупереч вимогам частини другої статті 39 Закону 1197 та статті 35 Закону 922, відповідно до яких процедура закупівлі в одного учасника застосовується замовником як виняток, розпорядники державних коштів неправомірно застосовували вказану процедуру закупівлі. Всього Рахункової палатою виявлено таких фактів **на загальну суму 51 936,4 тис. гривень.**

- Значно збільшилася кількість випадків, коли при проведенні процедури торгів замовниками включаються до документації конкурсних торгів вимоги, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників. Замовники без проведення відповідного моніторингу цін, а також за формальними ознаками відхиляють інших учасників, при цьому, як правило, ціна акцептованої пропозиції значно перевищує середньоринкову, а отже, товари, роботи і послуги закуповуються за необґрунтовано завищеними цінами. **Таких порушень виявлено на загальну суму 55 013,70 тис. гривень.**

- Виявлені також випадки обмеження конкуренції, що є порушенням статті 6 Закону України від 11.01.2001 № 2210 «Про захист економічної конкуренції», відповідно до якої антиконкурентними узгодженими діями є узгоджені дії, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції, зокрема, антиконкурентні узгоджені дії, що призводять до спотворення результатів торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів. **Таких порушень виявлено на суму 5 273, 30 тис. гривень.**

**Інших порушень законодавства у сфері державних закупівель виявлено на суму 3 553,40 тис. гривень.**

**Аналіз порушень законодавства України щодо державних закупівель, виявлених Рахунковою палатою під час проведення 24 контрольних заходів у 2015–2016 роках, засвідчив, що замовниками торгів – розпорядниками державних коштів не було забезпечено належного виконання законодавства у сфері державних закупівель. Загалом виявлено правопорушень у цій сфері на суму 326 298,56 тис. гривень. При цьому переважна більшість таких правопорушень стосується уникнення**

**замовниками застосування законодавства про державні (публічні) закупівлі шляхом поділу предмета закупівлі на частини.**

Державною аудиторською службою України повідомлено Рахункову палату<sup>12</sup> про виявлені порушення та вжиті заходи за результатами проведених заходів державного фінансового контролю щодо дотримання законодавства у сфері державних закупівель за 2015 рік та 9 місяців 2016 року. Зокрема, проведено 2817 заходів (1806 і 1011 відповідно); складено 1139 (794 і 345) протоколів про адміністративні правопорушення; виявлено обсяг коштів, які витрачені з порушенням законодавства у сфері державних закупівель, – 18 567 765,50 тис. грн (13 984 772,0 тис. грн і 4 582 993,5 тис. грн відповідно); обсяг сплачених коштів за результатами накладених судами штрафів становить 449,10 тис. грн (293,3 тис. грн і 155,8 тис. грн); до правоохоронних органів передано 319 (198 і 121 відповідно) матеріалів перевірок про виявлені порушення.

Отже, державні (публічні) закупівлі – це сфера, в якій вчиняється досить велика кількість правопорушень, до того ж з корупційними проявами. Однак на сьогодні залишається проблема настання лише адміністративної відповідальності за скоєні правопорушення у сфері державних закупівель – стаття 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Вкотре Рахункова палата зазначає про неналежне врегулювання питання відповідальності посадових осіб у сфері державних закупівель. Європейський досвід та законодавство, наприклад, таких країн, як Франція, Німеччина, Польща та інших, визначає кримінальну відповідальність у разі незастосування тендерного (конкурентного) законодавства. Контролюючі органи фіксують випадки, **коли понад 50 відсотків у вартісному вираженні укладених договорів реалізуються без застосування норм законодавства про закупівлю.** Незважаючи на те, що перевіряючими складаються протоколи про адміністративні правопорушення на голів комітетів з конкурсних торгів, які передаються до суду в установленому порядку, **це покарання посадових осіб за ухилення від дії Законів 1197 та 922 – незастосування законодавства про державні закупівлі – неможливо порівняти з кримінальною відповідальністю.**

Досі за вчинення порушень під час здійснення закупівель законодавчо не передбачається настання кримінальної відповідальності, але бувають випадки, коли в діях учасників (замовників) містяться ознаки інших злочинів, що призводять до настання кримінальної відповідальності за службові правопорушення (статті 358, 364, 366, 367 ККУ); а також злочинів проти власності (статті 190, 191 ККУ).

Так, за повідомленням Національної поліції України (департамент захисту економіки)<sup>13</sup>, за результатами супроводження видатків державного та місцевих бюджетів у 2015 році структурними підрозділами Національної поліції

---

<sup>12</sup> Лист Державної аудиторської служби України від 19.10.2016 № 31-11/285.

<sup>13</sup> Лист Національної поліції від 30.09.2016 № 9438/39/02-2016.

викрито 1771 кримінальне правопорушення у сфері державних закупівель зі збитками в сумі 206,5 млн гривень. За 8 місяців 2016 року викрито 937 кримінальних правопорушень зі збитками на загальну суму 179,5 млн гривень. Робота з викриття та припинення цих правопорушень, за повідомленням Нацполіції, триває і постійно контролюється керівництвом.

## ВИСНОВКИ

1. Аналіз стану державних закупівель засвідчив, що у 2015–2016 роках система державних (публічних) закупівель була неефективною, тобто такою, що не забезпечує конкурентності на ринках товарів, робіт і послуг та не сприяє законності, ефективності використання державних коштів.

У 2015 році замовниками всього проведено 103865 процедур закупівель, з них 55 790 – за конкурентними процедурами (53,71 відс.), 48075 – за неконкурентними процедурами (переговорна процедура закупівлі), що становить 46 відс. загальної кількості проведених у 2015 році процедур. При цьому за неконкурентною процедурою укладено договорів на 85 726,93 млн грн (44 відс. від усіх укладених договорів).

У 2016 році за процедурами відкритих торгів укладено договорів на суму 36 603,39 млн грн, а за переговорною процедурою – на 32 799,09 млн грн, (47 відс. від усіх укладених договорів через систему «Prozorro»). При цьому за нагальною потребою укладається половина всіх договорів, які проводяться за переговорною процедурою, – 16 211,66 млн грн (23 відс. від усіх укладених договорів через систему «Prozorro»).

Як і у 2013–2014 роках, у 2015–2016 роках відбувалося скорочення коштів, що використовуються за процедурами закупівель державними, казенними, комунальними підприємствами, а також господарськими товариствами, державна або комунальна частка акцій яких перевищує 50 відсотків. Так, якщо у 2012 році загальна сума укладених договорів цими замовниками за процедурами закупівель становила 321,39 млрд грн, то у 2013 році – 96,6 млрд грн; у 2014 році – 35,24 млрд грн, у 2015 році – 68,96 млрд грн, у першій половині 2016 року – 46,87 млрд гривень.

Запровадження у 2016 році електронної системи закупівель «Prozorro» не стало вирішальним чинником у запобіганні незаконному та неефективному використанню державних фінансових ресурсів. Система, яка є інструментом прозорого та відкритого доступу до закупівель під час проведення замовниками тендерних процедур, об'єктивно не в змозі запобігти незаконному укладенню договорів без застосування законодавства про закупівлю. Головна причина такого стану справ – корупційні ризики, закладені в чинному законодавстві. Про це свідчить аналіз допущених порушень законодавства та використання недосконалих норм законодавства про закупівлі з метою ухилення від дотримання принципів конкурентності на ринках товарів, робіт і послуг.

2. Аналіз порушень законодавства України у сфері державних закупівель, відхилень від дотримання принципів конкурентності, виявлених Рахунковою палатою під час проведення 24 контрольних заходів у 2015–2016 роках,



засвідчив, що замовниками торгів-розпорядниками державних коштів допускаються численні зловживання при проведенні тендерних процедур. Загалом встановлено правопорушень у цій сфері на 326 298,56 тис грн, здебільшого це уникнення замовниками від застосування законодавства про державні (публічні) закупівлі шляхом поділу предмета закупівлі на частини.

Незважаючи на певне удосконалення законодавства у сфері державних (публічних) закупівель, динаміка співвідношення конкурентних і неконкурентних процедур закупівель продовжує погіршуватися. Неконкурентна процедура закупівлі, як і раніше, становить майже 50 відс. від загальної кількості процедур (як у кількісному, так і у вартісному вимірі).

Кількість нерезидентів, з якими замовниками укладено договори, залишається низькою. З 2012 року цей показник ніколи не перевищував 0,3 відс. від загальної кількості суб'єктів господарювання-переможців конкурсних торгів, резидентів України. Головні чинники корупційних ризиків збережені в новому Законі України «Про публічні закупівлі», зокрема така підстава для застосування переговорної процедури, як нагальна потреба та розширення випадків виведення державних коштів з-під дії законодавства про державні закупівлі.

3. Під час контрольно-аналітичного заходу встановлено, що інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro» юридично оформлена із запізненням - через 7 місяців після набрання чинності Законом України «Про публічні закупівлі» (26.08.2016).

Можливість проведення процедури конкурентного діалогу відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» в цій електронній системі запроваджено лише з 20.10.2016, тобто через 9 місяців після набрання чинності Законом. Станом на сьогодні укладення договорів за рамковими угодами в системі технічно неможливо. Інформаційно-телекомунікаційна система «Prozorro» працює без належним чином оформленої комплексної системи захисту інформації і перебуває в дослідній експлуатації в режимі тестування.

Більше того, на сьогодні фактична передача електронної системи у власність держави в особі Мінекономрозвитку не відбулася. Система передана державному підприємству «Прозорро», яке не є повноважним представником держави, оскільки не належить до жодної гілки влади.

4. Мінекономрозвитку, незважаючи на реформаторську спрямованість своєї діяльності, не в повному обсязі забезпечує виконання функцій уповноваженого органу за окремими напрямками сфери державних закупівель, зокрема, щодо авторизації електронних майданчиків; затвердження навчальних програм; підготовки річних звітів; надання роз'яснень у сфері публічних закупівель тощо.

Утворена при Мінекономрозвитку Комісія із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель здійснює свою діяльність без чітко визначеного регламенту. Зокрема, нормативно не врегульовано порядку

роботи Комісії; не здійснюється письмова та аудіофіксація обговорення питань; відсутні додатки до протоколів її засідань; голосування членами Комісії здійснюється не безпосередньо, а на відстані тощо.

5. На підставі прийнятої Кабінетом Міністрів України постанови від 24.02.2016 № 166, якою затверджено Порядок функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, плата за авторизацію справляється не до Державного бюджету України, хоча ці послуги мають бюджетну природу, а спрямовується на рахунки ДП «Прозорро». Аналізом встановлено, що лише за п'ять місяців 2016 року Державний бюджет України недоотримав 16 303 386,63 гривні.

Як засвідчив проведений аналіз, стрімке зростання прибутку підприємства у 2016 році пов'язане не з його виробничою чи комерційною діяльністю, а лише з перерахуванням від операторів авторизованих електронних майданчиків розміру плати, визначеного вказаним Порядком.

6. Порівняльний аналіз даних Антимонопольного комітету України як органу оскарження за результатами роботи трьох кварталів 2015 і 2016 років свідчить, що кількість рішень, прийнятих Колегією АМКУ у 2016 році, зросла майже вдвічі порівняно з відповідним періодом 2015 року: 1745 рішень, прийнятих Колегією за I–III квартали 2015 року, проти 2963 рішень, прийнятих Колегією за I–III квартали 2016 року.

Загалом органом оскарження у 2016 році опрацьовано 6149 документів вхідної кореспонденції та 6310 документів вихідної кореспонденції (з урахуванням розгляду справ щодо антиконкурентних узгоджених дій на торгах).

За звітний період до суду оскаржено 123 рішення Колегії АМКУ, з яких 7 скасовано судом; 90 рішень перебувають на розгляді в судах різних інстанцій і 26 рішень залишено без змін. За публічними закупівлями оскаржено до суду 10 рішень Колегії АМКУ, які перебувають на розгляді в суді першої інстанції. Такий стан справ свідчить про належний рівень роботи Колегії АМКУ, обґрунтованість і законність прийнятих нею рішень.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

1. Рекомендувати Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо:
  - ініціювання внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» у частині мінімізації винятків, які не підпадають під дію Закону, і перегляду підстав для застосування переговорної процедури закупівель; визначення кримінальної відповідальності за незастосування дії законодавства про закупівлю тощо;
  - зупинення практики прийняття рішень, що визначають порядок, механізми, умови проведення державних закупівель, які не передбачені Законом України «Про публічні закупівлі»;

- забезпечення передачі електронної автоматизованої системи у право власності держави, а також спрямування коштів за авторизацію електронних майданчиків до Державного бюджету України;

- посилення контролю за державними замовниками щодо застосування ними норм законодавства про публічні закупівлі.

2. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України запропонувати:

- під час розроблення нормативних документів враховувати пропозиції Рахункової палати щодо вдосконалення законодавства у сфері державних закупівель: щодо мінімізації винятків, на які не поширюється дія Закону України «Про публічні закупівлі»; перегляду підстав для застосування неконкурентної процедури закупівлі – переговорної процедури; посилення кваліфікаційних вимог до учасника закупівель у частині фінансової платоспроможності та належної матеріальної, професійної можливості; спростити вимоги до документації з конкурсних торгів учасників, які обмежують участь іноземних компаній, тощо;

- дослідити питання незастосування замовниками законодавства про закупівлю, зокрема державними, казенними, комунальними підприємствами, а також господарськими товариствами, державна або комунальна частка акцій яких перевищує 50 відсотків щодо укладених ними договорів;

- розробити та затвердити навчальні програми для учасників і замовників державних закупівель;

- розробити методiku здійснення вибірки, аналізу, спостереження інформації, що включається до звітів про стан закупівель Мінекономрозвитку;

- забезпечити технічне вдосконалення електронної системи закупівель та оформлення комплексної системи захисту інформації відповідними органами безпеки України;

- забезпечити належну методологічну допомогу замовникам і надання фахових роз'яснень щодо застосування законодавства у сфері закупівель;

- вирішити питання передачі права власності веб-порталу уповноваженого органу з питань державних закупівель до Мінекономрозвитку;

- забезпечити належний контроль за діяльністю ДП «Прозорро» в частині функціонування веб-порталу державних закупівель.

3. Антимонопольному комітету України запропонувати:

- оптимізувати роботу департаменту з питань оскаржень рішень у сфері державних закупівель, забезпечивши його достатнім кількісним складом і відповідною оплатою праці;

- ініціювати внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 № 291 «Про встановлення розміру плати за подання скарги» у частині збільшення розміру плати за надання учасниками закупівлі скарг до органу оскарження.

4. Державному підприємству «Прозорро» запропонувати:

- усунути виявлені Рахунковою палатою порушення в господарській і фінансовій діяльності;

- привести свою діяльність у відповідність із вимогами чинного законодавства.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко