

**Висновок¹ про оцінку Звіту
Рахункової палати України
про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у
2017 році**

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», Рахункова палата здійснює контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією України та законами України. Так, Законом України «Про Рахункову палату» передбачено, що, до розгляду на засіданнях комітетів та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, саме вона забезпечує попередній аналіз щорічного звіту, який містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

Звіт наданий до аналізу змістовний, має логічну структуру та включає в себе: інформацію щодо нормативно-правового забезпечення сфери закупівель, аналіз стану державних закупівель в 2017 році, аналіз впровадження та роботи інформаційно-телекомунікаційної системи «Prozorro», аналіз забезпечення уповноваженими та контрольними органами функцій у сфері публічних закупівель.

Дослідивши розділ «Аналіз нормативно-правового забезпечення сфери публічних закупівель в Україні», можна відмітити, що заслуговує на увагу позиція Рахункової палати щодо необхідності внесення певних змін до діючих нормативно-правових актів з питань закупівель, а саме:

- на законодавчому рівні дати визначення поняття «дискримінаційні умови»;

- врегулювати питання стосовно автоматичного призупинення закупівлі у разі подання скарги (період проведення закупівлі може продовжуватися до 120 днів, при цьому, досить часто, скарга подається на одну і ту саму закупівлю);

- підвищити розмір плати за подання скарги (є випадки, коли закупівля блокується одним і тим же учасником).

¹ Підготовлено юридичною компанією «Центр правового консалтингу» на замовлення Вестмінстерської фундації за демократію, жовтень 2018 року

Щодо Розділу «Аналіз публічних закупівель в у 2017 році»

Рахункова палата відмічає, що неможливо офіційно визначити в кількісних та вартісних показниках обсяг використаних коштів, кількість договорів укладених (за підсумками публічних (державних) закупівель) замовниками за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та державних підприємств. Державні статистичні спостереження на цей час не здійснюються. ІТС «Prozorro» також не забезпечує здійснення збору відповідної інформації. Є зауваження також щодо збору для аналізу інформації ресурсами bi.prozorro.org і bipro.prozorro.org, оскільки вони є власністю Громадської організації «Transparency International Ukraine» <https://ti-ukraine.org/project/dozorro/> (таку інформацію не можна вважати офіційною). Інформацію для аналізу Рахункова палата отримувала за окремим письмовим запитом від ДП «Прозорро», що не є показником ефективної роботи в сфері електронних публічних закупівель. На підставі наданих ДП «Прозорро» даних Рахунковою палатою встановлено, що замовниками активно використовуються всі види процедур закупівель, передбачених чинним законодавством України. За результатами переговорної процедури укладено договорів на суму 45 258 млн. грн., за переговорною процедурою за нагальною потребою – 44 055 млн. грн., за результатами відкритих торгів – 93 520 млн. грн., за результатами відкритих торгів з публікацією англійською мовою – 171 101 млн. грн., за переговорною процедурою для потреб оборони – 16 430 млн. грн., за результатами допорогових закупівель було укладено договорів на суму 31 607 млн. грн. Позитивним є факт, що договорів, укладених відповідно до норм законодавства про публічні закупівлі, укладено загалом на 370,364 млрд. грн., а без застосування процедур закупівлі на суму – 40,785 млрд. грн.

Не зовсім коректним є твердження, викладене на стор. 12 Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році: «...Отже, очевидним є факт переважного застосування замовниками ІТС «Prozorro» під час закупівлі товарів, робіт і послуг допорогових закупівель на 10,99 тис. більше, ніж вимагає законодавство». Гранично допустима кількість, обсяг здійснених допорогових закупівель чинним законодавством з питань закупівель не передбачені.

Заслуговує на увагу твердження щодо некоректності визначення показника «економії коштів» (стор. 13-14 Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році). Оскільки, фактично, він розраховується як різниця між очікуваною вартістю закупівлі та сумою

укладеного договору. Законодавче визначення та механізм розрахунку очікуваної вартості закупівлі відсутні. Вона визначається замовниками самостійно, що не виключає можливості свідомого її завищення. Тому є сумніви щодо коректності розрахунків показників економії.

Важливим є зауваження щодо відсутності в 2017 році Атестації відповідності на комплексну систему захисту інформації ІТС «Prozorro», передбаченої ст. 8 Закону України «Про захист інформації». Адже відсутність системи такого захисту несе ризик щодо втручання в її роботу.

Однак, на час підготовки даного висновку, за інформацію ДП «Прозорро», яка оприлюднена за посиланням <https://prozorro.gov.ua/information-security> вищевказаний Атестат отриманий. Негативно на функціонування системи електронних закупівель в Україні впливають систематичні технічні збої та помилки в роботі ІТС «Prozorro». Так, за інформацією наданою в Звіті про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році, до ДП «Прозорро», протягом 2017 року, надійшло 121 звернення з питань, що стосуються роботи ІТС «Prozorro», з них: 108 звернень стосувались технічних збоїв/технічної помилки роботи електронної системи закупівель (збій в «кабінеті органу оскарження», збій за термінами оскарження щодо процедур для потреб оборони, помилка при накладанні електронного цифрового підпису, збій в модулі аукціону, некоректне відображення інформації на веб-порталі prozorro.gov.ua, помилка користувача, проблеми з синхронізацією, технічна помилка), 4 звернення щодо існуючих обмежень в системі та 9 щодо пропозицій в частині удосконалення роботи електронної системи закупівель (стор. 18 Звіту).

Щодо розділу «Аналіз забезпечення уповноваженими та контрольними органами функцій у сфері публічних закупівель»

Міністерством економічного розвитку і торгівлі України

В звіті Рахункової палати є зауваження щодо якості підготовки Мінекономрозвитку звіту «Аналіз функціонування системи публічних закупівель 2017». Загалом зауваження є слушними, оскільки у Звіті дійсно надана неповна інформація, що не відображає виконання усіх завдань покладених на Мінекономрозвитку, наданий не повний структурно-порівняльний аналіз кількісних показників, відсутні єдині підходи до подачі інформації та даних, які використовувалися.

ДП «Прозорро»

Суттєвим є порушення, викладене на стор. 28 Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році щодо відсутності проведених ревізій на державному комерційному підприємстві у зв'язку зі змінами у керівництві такого підприємства (відповідно до вимог ч. 12 ст. 75 Господарського кодексу України).

Стосовно твердження, викладеного на стор. 33 Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) у 2017 році, про те, що «.....ринок у сфері надання послуг із забезпечення функціонування системи електронних закупівель (електронних майданчиків) має ознаки монополізованого», то, як було відмічено, що із 24 акредитованих електронних майданчиків (станом на 31.12.2017 р.) 6 фактично здійснюють свою діяльність. Законами поняття монополізованого ринку не врегульоване. Однак, відповідно до Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції, схваленої Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року N 3757-XII: монополізований ринок - ринок у визначених територіальних (від регіонального до загальнодержавного) і товарних межах, на якому діє хоча б одне монопольне утворення або існують бар'єри вступу господарюючих суб'єктів на нього. Оскільки, відповідно до чинного законодавства, в Україні діє державний орган зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель – Антимонопольний комітет України. Його завданнями є здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, контроль за концентрацією, сприяння розвитку добросовісної конкуренції, здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель (ст. 3 Закону України «Про антимонопольний комітет України». Тому Рахунковій палаті було б доцільно передати напрацьовані матеріали Антимонопольному комітету для проведення відповідних досліджень на предмет концентрації та надання відповідних висновків.

Відповідно до зауважень, викладених на стор. 34-37 Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році, щодо невідповідності даних аналітичного і синтетичного обліку та неузгодження з нормами абзацу другої частини третьої ст. 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», доцільно рекомендувати ДП «Прозорро» здійснити відповідні заходи в межах чинного законодавства з метою недопущення викривлень та помилок в бухгалтерському обліку.

Антимонопольний комітет України

Рахунковою палатою встановлено, що із загальної кількості скарг, поданих до органу оскарження в 2017 році, лише 2% були обґрунтовані, 54,4 % - частково обґрунтовані (стор. 39 Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році). Що ще раз підтверджує факт доцільності врегулювання механізму оскарження з метою недопущення маніпуляцій недобросовісними учасниками. Думка Рахункової палати щодо виключення можливості автоматичного зупинення процедури закупівлі без оплати, а також підняття плати за оскарження до розумних меж, заслуговує на увагу. Підтвердженням цього є подання на одну процедуру більше 80 скарг, і, як результат – затягування процедури до 120 днів («тендерний тролінг»).

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки. Звіт про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році, підготовлений Рахунковою палатою України якісно, з порівняльним аналізом, та містить елементи фінансово-економічного аналізу. Надана змістовна характеристика стану закупівель в 2017 році. В Звіті викладено ряд зауважень щодо виконання функції в сфері закупівель відповідними органами та замовниками загалом, що несе ризики та негативно впливає на проведення публічних (державних) закупівель. Деякі із тверджень нормативно-правовими актами не врегульовані, тому носять суб'єктивний характер. Вважаємо за доцільне **рекомендувати Міністерству економічного розвитку і торгівлі та Антимонопольному комітету України врахувати законодавчо обґрунтовані пропозиції Рахункової палати та здійснити необхідні заходи з метою забезпечення ефективного функціонування системи публічних закупівель.**