

**ПУБЛІЧНІ  
ЗАКУПІВЛІ:  
ЧАС ТРАНСФОРМАЦІЙ.**

**РЕЗУЛЬТАТИ  
ГРОМАДСЬКОГО  
КОНТРОЛЮ**



Київ, 2016 рік

## ЯК ВИГЛЯДАЄ РИНОК?

**НЕКОНКУРЕНТНІ ПРОЦЕДУРИ, ЗЛОВЖИВАННЯ  
«ОСОБЛИВИМ ПЕРІОДОМ» ТА ПІДВИЩЕНА ТЕНДЕРНА  
АКТИВНІСТЬ РЕГІОНІВ – КЛЮЧОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ  
СЕКТОРУ ЗАКУПІВЕЛЬ У 2015 РОЦІ.**

Аналітичний звіт підготовлено командою Центру протидії корупції за фінансової підтримки програми MATRA KAR Посольства Королівства Нідерландів в Україні та проекту Ensuring Effectiveness of Anti-Corruption Reform in Ukraine в рамках програми східного партнерства за участі Чеської Республіки.

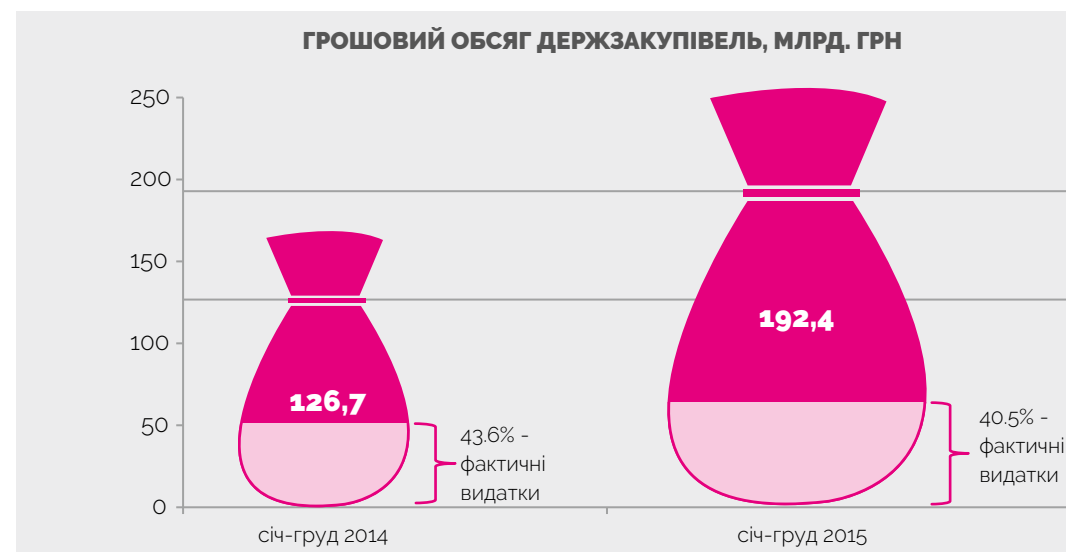


Звіт, підготовлений в рамках проекту «Украв», охоплює дані, отримані командою Центру протидії корупції в рамках реалізації громадського контролю за публічними закупівлями протягом 2015 року та до квітня 2016 року.

[www.antac.org.ua](http://www.antac.org.ua)  
[www.ukr.aw](http://www.ukr.aw)

**ГРОШІ: 192,4 млрд. грн.**

сума договорів, укладених у січні-грудні 2015 року



За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі: протягом січня-грудня 2015 року сума укладених договорів публічних/державних закупівель становила 192,4 млрд. грн., що на 51,8% більше суми договорів, укладених протягом аналогічного періоду у 2014 році - 126,7 млрд. грн.

Загальна сума фактичних видатків за договорами, що укладені за результатами процедур державних закупівель у 2015 році, становить 79,7 млрд. гривень, що складає 40,5% від загального обсягу укладених договорів. У січні-грудні 2014 року такі фактичні видатки становили 49,6 млрд. гривень, що склало 43,6%. Це означає, що більшість виплат за укладеними договорами повинні відбутися в наступний бюджетний період.

<sup>1</sup> <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang-uk-UA&tag-Zviti>

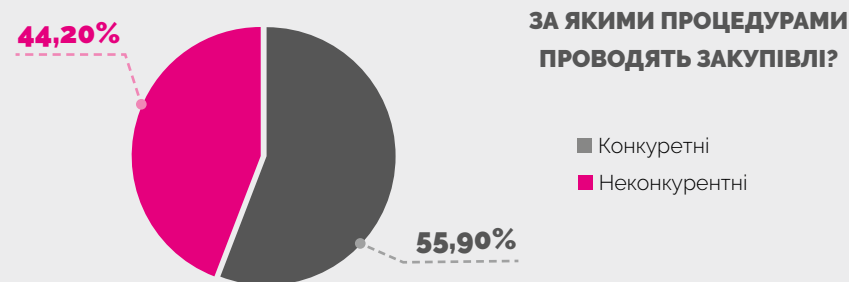
Разом з тим, жодний орган наразі не веде відповідних точних статистичних даних щодо фактичних виплат за договорами про закупівлі в Україні. Державне Казначейство має повний обсяг інформації за витратами бюджетних коштів, проте оплати інших замовників, як то державних підприємств за власні кошти, обліковуються лише органами статистики, і то, в обсягах, в яких ці підприємства вважають за необхідне інформувати органи статистики.

Об'єктивної та цілісної інформації про стан виплат за різними видами договорів, закупівель та замовників на сьогоднішній день немає.

Закон «Про відкритість використання публічних коштів» зобов'язує розпорядників та одержувачів коштів державного та місцевих бюджетів, органи Пенсійного фонду, підприємства, а також фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування оприлюднювати на порталі інформацію про виплати та обсяги витрачених коштів. Проблема в тому, що закон зобов'язує бюджетників оприлюднювати інформацію лише щоквартально, а державні підприємства – один раз на рік. Тому Єдиний веб-портал використання публічних коштів (<http://spending.gov.ua/>) не відображає весь необхідний обсяг інформації, передбачений законом. Також, відсутність належної відповідальності за «не подання» такої інформації призводить до ігнорування виконання свого обов'язку відповідними суб'єктами.

## ПРОЦЕДУРИ

З усієї суми укладених у 2015 році договорів<sup>2</sup> неконкурентні процедури закупівель застосовували майже так само часто, як конкурентні.



<sup>2</sup> за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі

На 107,7 млн. грн. було закуплено товарів та послуг у січні-грудні 2015 року за конкурентною процедурою, та на 84,7 млн. грн. – за неконкурентною (переговорна процедура закупівель).

Причина використання неконкурентної процедури зумовлена наявністю монополії на окремих ринках, де держава традиційно закуповує товари або послуги. Зокрема, саме за такою процедурою закуповуються комунальні послуги (83,07% по кількості та 65,44% по вартості).

## ОСОБЛИВО «ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД»

У 2014 році Парламент увів виняткову можливість застосування переговорної процедури<sup>3</sup> у зв'язку із особливим періодом – проведенням антитерористичної операції. Така процедура використовується замовниками з числа силових органів: Міністерством оборони, Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки, Національною гвардією, Державною прикордонною службою, Службою зовнішньої розвідки, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації, Державною службою України з надзвичайних ситуацій тощо.

Одночасно, влітку 2016 року набрав чинності закон «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони»<sup>4</sup>, який значною мірою усуває ризики та проблеми, пов'язані зі зловживаннями під час закупівель в особливий період, а також надає можливість ефективно забезпечувати потреби оборони в період антитерористичної операції.

Однак законодавець не надав вичерпного визначення поняттю «особливого періоду» та чітких критеріїв визначення необхідності застосування саме переговорної процедури, що створює поле для зловживання замовниками при здійсненні таких закупівель. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ за цією процедурою закупило рюкзаків на 14,5 млн. гривень у компанії, яка фактично визнана конвертаційним центром та фігурувала з цього приводу у звітах Державної служби фінансового моніторингу та у розслідуваннях самого МВС на предмет відмивання коштів. Цей факт наразі розслідує<sup>5</sup> Національне Атикорупційне Бюро.

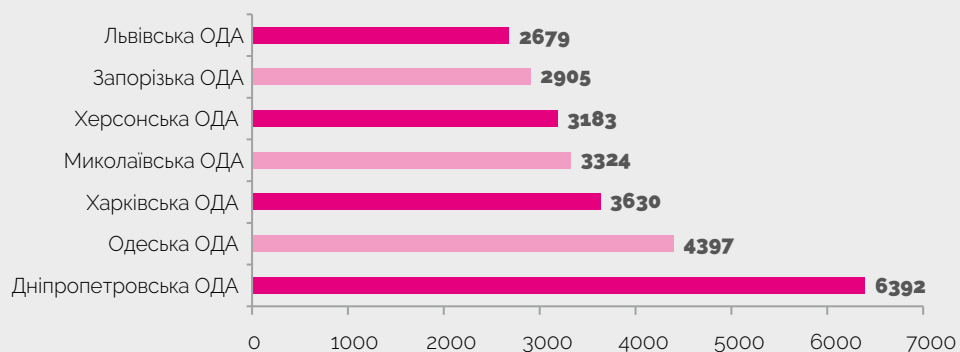
<sup>3</sup> <http://zakono.rada.gov.ua/laws/show/1234-18/paran5#n5>

<sup>4</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1356-19>

<sup>5</sup> <http://ukraw.case/oskarzhujemo-zakupivlyu-mvs-yake-prydbalo-ryukzaky-u-pov-yazanoji-z-synom-avakova-firmy/>

## РЕКОРДСМЕНИ-ЗАМОВНИКИ

За даними Державної служби статистики<sup>6</sup> найбільш активними за кількістю проведення процедур державних закупівель були замовники, головними розпорядниками яких є: Дніпропетровська ОДА (6392 процедури), Одеська ОДА (4397 процедур), Харківська ОДА (3630 процедур), Миколаївська ОДА (3324 процедури), Херсонська ОДА (3183 процедури), Запорізька ОДА (2905 процедур), Львівська ОДА (2679 процедур).



Найбільшими замовниками<sup>7</sup> за обсягом сум укладених договорів протягом 2015 року були:

Замовники	грн.	\$	€
ПАТ «Укртрансгаз»	16 520 658 322,97	4 865 972,22	
Міністерство оборони України	11 323 246 810,88		
Філія «Центр забезпечення виробництва «Публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»	8 372 279 678,89		2 531 808,28
ДП «НАЕК «Енергоатом»	3 895 717 662,39	338 003 362,82	18 172 655,33
ПАТ «Київенерго»	3 956 558 548,58		

<sup>6</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>7</sup> <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1d8LteTwsUoqBCQmSFB3Rnsug-1W5g6oIL-WqofjFD8/edit#gid=652738878>

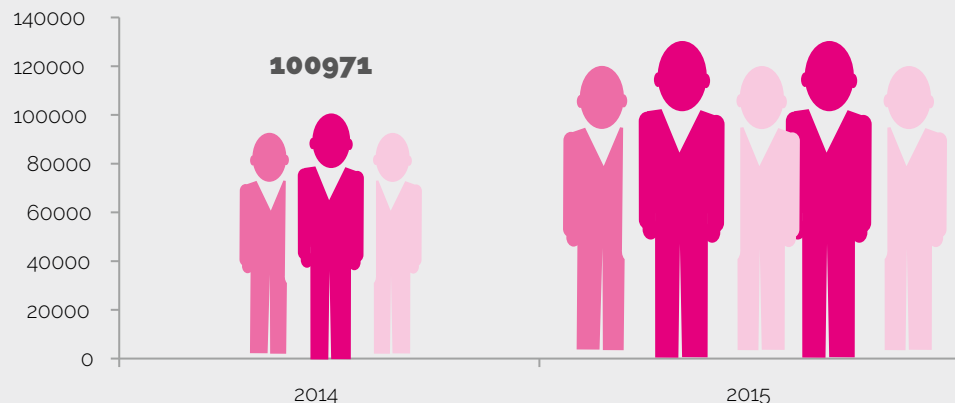
Служба автомобільних доріг у Львівській області державного агентства автомобільних доріг України	3 274 834 841,11		
КП «Чернігівводоканал»	2 706 702 083,54		
ДП «Об'єднана гірничо-хімічна компанія» від імені якого виступає Філія «Вільногірський гірничо-металургійний комбінат» державного підприємства «Об'єднана гірничо-хімічна компанія»	1 910 093 758,40		
ПАТ «АК «Київводоканал»	1 736 385 389,04		
Міністерство охорони здоров'я України	1 529 235 103,75		
Служба автомобільних доріг в Івано-Франківській області державного агентства автомобільних доріг України	1 340 264 041,85		
Міністерство внутрішніх справ України	1 185 292 622,69		
ПАТ «Суміхімпром»	1 079 228 872,80		
Департамент транспортної інфраструктури виконавчого органу Київської міськради (Київської міськдержадміністрації)	1 018 809 300,00		
ДП «Східний гірничо-збагачувальний комбінат»	987 846 574,54	1 580 000,00	1 250 000,00
КП «Київпастрас»	979 284 350,82		
ПАТ «Укртрансгаз» Філія «УМГ «Київтрансгаз»	946 387 791,15		
Служба автомобільних доріг у Вінницькій області державного агентства автомобільних доріг України	882 134 126,75		
ДП «Селідіввугілля»	789 130 432,98		
ПАТ «Укртрансгаз» філія «УМГ «Прикарпаттрансгаз»	775 736 425,00		

## УЧАСНИКИ І ПЕРЕМОЖЦІ

Зі **129 757** учасників - **65 712** переможців.

### КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ ДЕРЖЗАКУПІВЕЛЬ

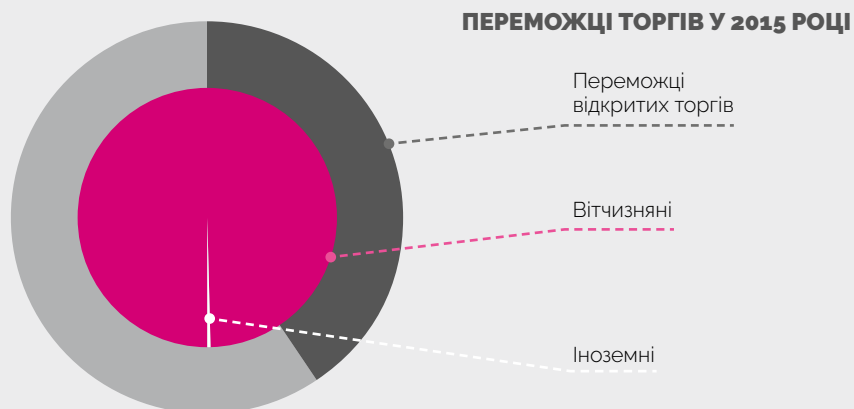
**129975**



Протягом 2015 року 129 757 суб'єктів господарювання взяли участь у процедурах державних закупівель. Це на 28,5% більше, ніж в аналогічному періоді 2014 року (100 971).

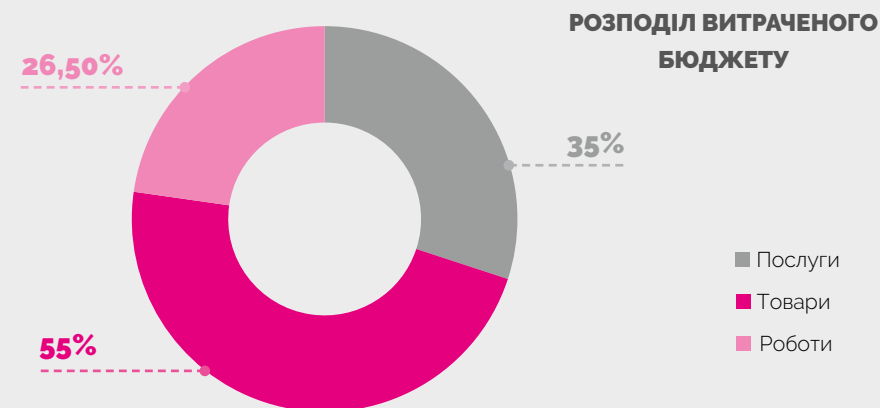
Переможцями у процедурах закупівель 2015 року стали 65 712 суб'єктів господарювання (проти 54 564 переможців у аналогічному періоді 2014 року), серед яких 40,7% – це учасники-переможці відкритих торгів.

**0.4% переможців – іноземні постачальники**



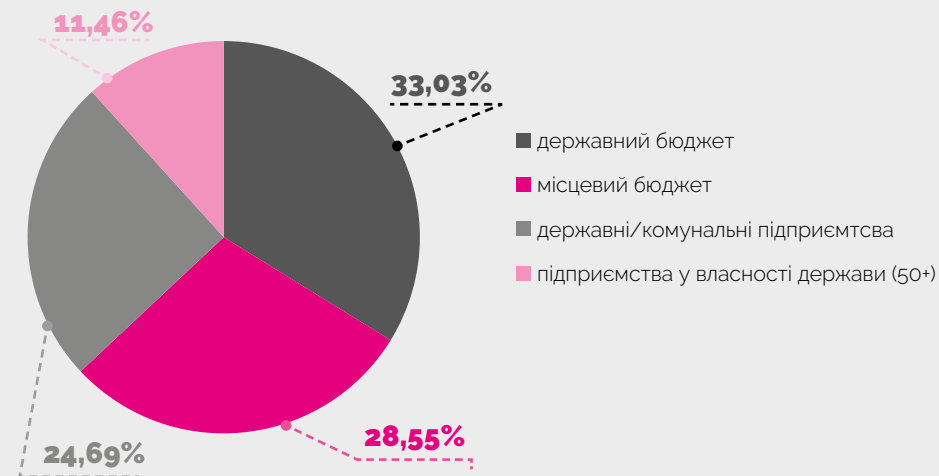
Згідно із відомостями Мінекономрозвитку, серед укладених у 2015 році договорів за результатами закупівель - 99,6% припадає на договори з вітчизняними суб'єктами господарювання, а 0,4% – на договори з іноземними постачальниками.

**55% БЮДЖЕТУ – НА ЗАКУПІВЛІ 73,5% ВІТЧИЗНЯНИХ ТОВАРІВ**



За даними Мінекономрозвитку, замовниками на закупівлю послуг витрачено 35% загального обсягу коштів, товарів – 55%, з них товари вітчизняного виробництва – 73,5%, та робіт – 26,5%.

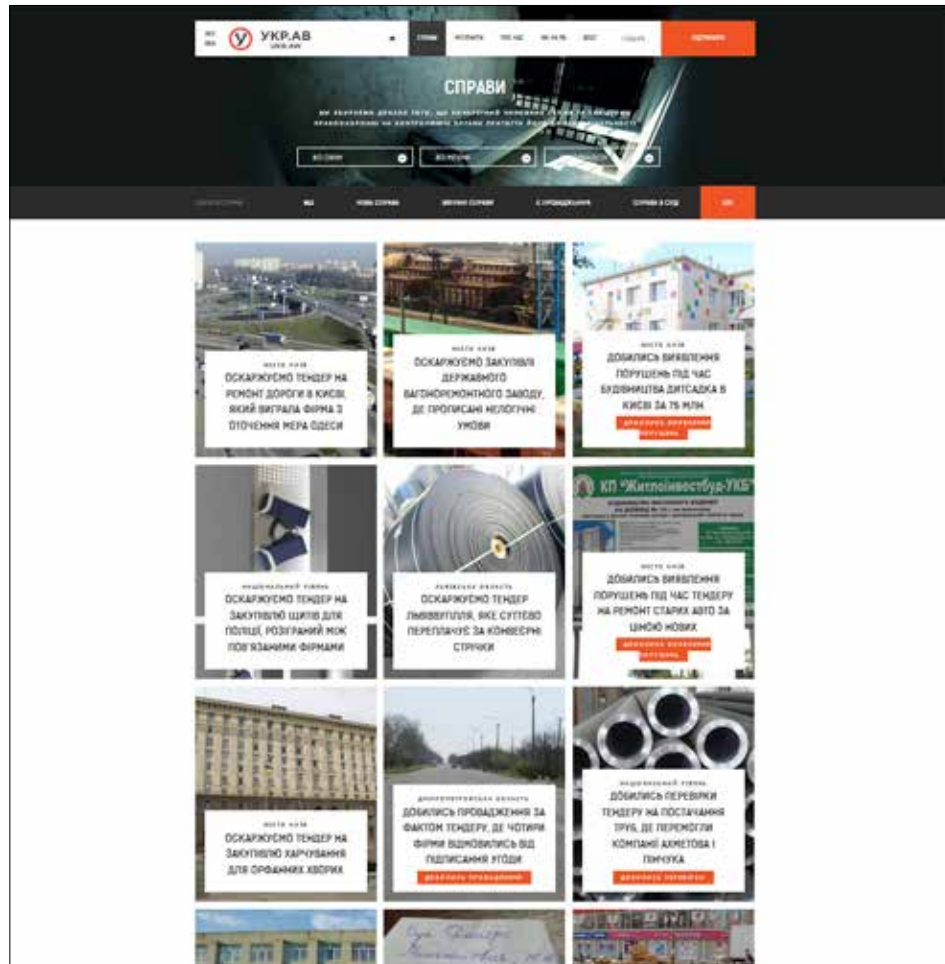
## ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ



За інформацією Мінекономрозвитку в структурі джерел фінансування зобов'язань за договорами про закупівлю найбільші частки - 33,03% та 28,55% - становили кошти державного та місцевих бюджетів відповідно. Крім того, вагому частку становили кошти державних, казенних, комунальних підприємств та кошти господарських товариств, в яких державна частка акцій перевищує 50 відсотків – 24,69% та 11,46% відповідно.

## РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

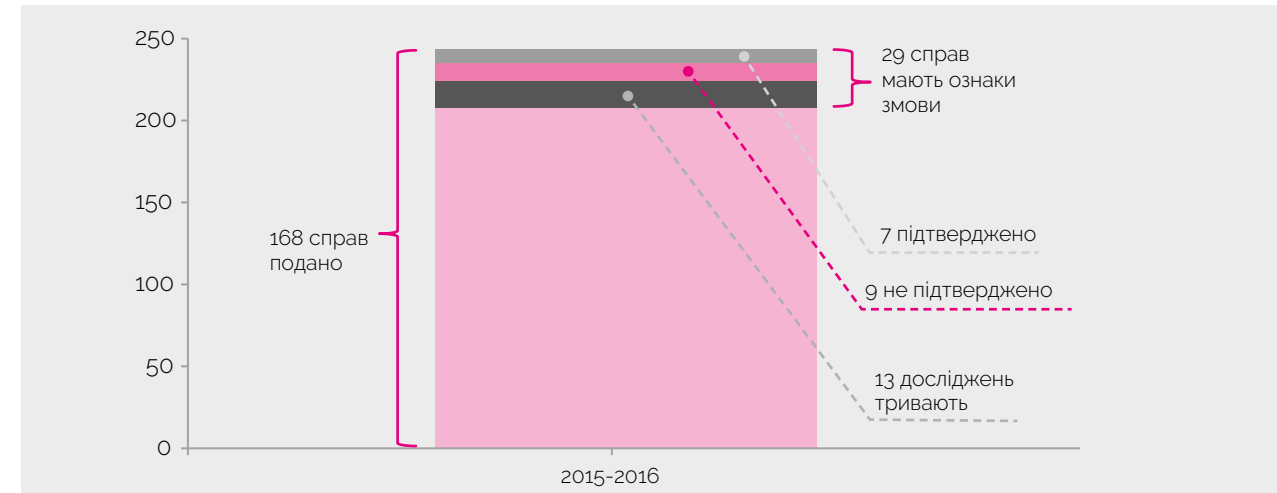
Центр протидії корупції (ЦПК) чотири роки поспіль займається системним аналізом процедур державних закупівель. Також ЦПК здійснює громадський контроль за роботою учасників та замовників торгів, виявляє ознаки корупції та порушень законодавства.



Основним джерелом інформації для аналізу закупівель 2015 року та початку 2016 року був веб-портал з питань державних закупівель, електронна система Prozorro, публікації веб-порталу НАШІ ГРОШІ, журналістські розслідування, де оприлюднюють інформацію про можливі зловживання учасниками торгів на різних етапах закупівлі.

ЦПК аналізує факти та обставини закупівель, що стали відомі завдяки ЗМІ, власному моніторингу або повідомленню громадян, звертаючи увагу на тендери, де розігруються десятки мільйонів гривень та є суттєві підстави припускати наявність зловживань. Юридична оцінка цих фактів стає основою для звернень ЦПК до контролюючих та правоохоронних органів.

ЦПК звертається до Антимонопольного комітету України у випадках, коли є підстави припускати, що мають місце антиконкурентні домовленості між учасниками закупівлі.



У 2015-2016 роках 29 зі 168 направлених ЦПК до АМКУ повідомлень містили інформацію про ознаки змови між учасниками торгів. У 7 випадках підозри ЦПК підтвердилися – АМКУ розглянув відповідні справи та наклав штрафи на змовників загальною вартістю 24,1 млн гривень. У 9 випадках АМКУ не знайшов доказів ознак змови, 13 досліджень та розслідувань досі тривають.

**24 мільйони гривень штрафів за антиконкурентні дії – результат звернень ЦПК до АМКУ.**

Цікавим прикладом змови на торгах є тендер «Укрпошти», яка двічі закупила касові апарати моделі Datecs Neon W у компанії «Систем груп» по 6500 грн, в той час як роздрібна вартість такого

апарату на сайті самої компанії становила 3390 грн. Підозра у змові виникла через те, що конкурентом «Систем груп» на торгах була компанія «УБС ЛТД», яка не займалася власним виробництвом касових апаратів, а судячи з сайту, продавала фіскальну техніку винятково іншої марки – Datecs. Окрім того, обидві компанії певний час мали однакову юридичну прописку (Київ, Залізничне шосе, 47). Співзасновниця «УБС» раніше взагалі працювала в Торговому домі «Система» – складовій «Систем груп». Під час розслідування АМКУ встановлено ряд обставин, які вказували на спільну підготовку пропозицій псевдоконкурентами, внаслідок чого компанії отримали штрафів у сумі 23 млн. грн. – для ТОВ «Систем груп» у розмірі 21,84 млн грн та для ТОВ «УБС ЛТД» – 1,15 млн грн.<sup>8</sup>

Серед закупівель, які стали предметом уваги ЦПК, найбільша частка здійснювалася за кошти державних, казенних, комунальних підприємств та кошти господарських товариств – 6,4 млрд. грн.; за кошти державного бюджету – 1,62 млрд. грн., місцевого – 1,24 млрд. гривень.

## ПОРУШНИКИ

Замовниками, які найчастіше потрапляли в поле уваги ЦПК протягом 2015 та початку 2016 року з приводу порушень під час проведення закупівель є: ДП «НАЕК «Енергоатом», філії ПАТ «Українська залізниця», КП «Харківський метрополітен», Пустомитівська центральна районна лікарня, КП «Житлоінвестбуд-УКБ», ДП «Східний гірничо-збагачувальний комбінат», ДП «Львіввугілля», ДП «Селидіввугілля», «Укрпошта», «Укренерго», Адміністрація морських портів, КП «Міжнародний аеропорт Запоріжжя».



Протягом 2015 року та по травень 2016 року ЦПК ініціював 180 перевірок, заходів із аналізу документів закупівлі, досліджень та розслідувань щодо ознак змов під час тендерів.

<sup>8</sup> <http://ukr.aw/case/ukrposhta-pereplatyla-za-kasovi-aparaty-10-mln-hrn-firmi-scho-stala-ulyublentsem-poshtariv-za-serhiya-arbuzova/>

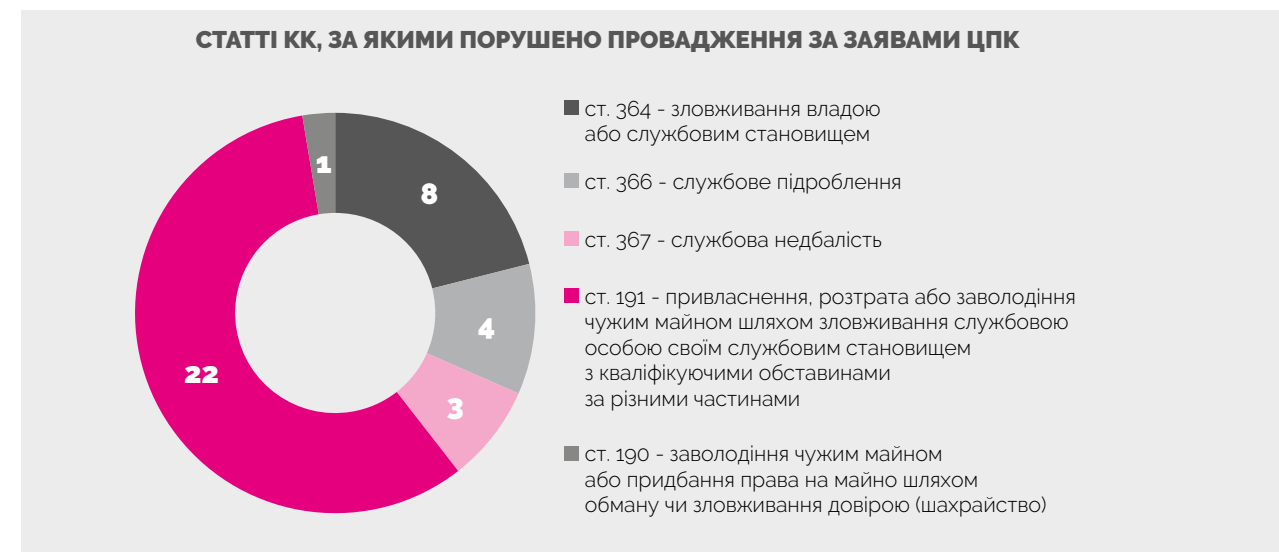
За зазначений період оскаржено 89 закупівель товарів на 6,18 млрд. грн, 43 закупівлі послуг на суму 2,6 млрд. грн. та 38 закупівель робіт на суму 0,722 млрд. грн. У 12 із 168 оскаржених ЦПК закупівлях переможцями стали компанії з Кіпру, а в 1 випадку – з Маршалових островів.

За ініціативи ЦПК розпочато **40 кримінальних проваджень** у цій сфері на суму закупівель 4,065 млрд. гривень.

**На 1,015 млрд. гривень порушень було усунуто за результатами оскаржень ЦПК.**

Більше половини порушень – на 526 млн. – усунуто після вимог та рекомендацій Державної аудиторської служби, а решта 489 млн. гривень – це порушення, які були усунуті замовниками самостійно після звернень ЦПК; після запитів ДАС про надання копій документів за зверненнями ЦПК; шляхом розірвання договору частково або повністю; шляхом зменшення ціни договору або відміни закупівлі.

За результатами заяв ЦПК до правоохоронних органів порушено провадження за такими статтями:



**Поширеним злочином у сфері закупівель також є хабарництво, однак цей вид зловживання неможливо зафіксувати в ході громадського моніторингу.**

<sup>9</sup> Приклад: <http://ukr.aw/case/oskarzhujemo-rozpyl-4-mln-pid-chas-mizhnarodnoho-turniru-2-himnastyky/>

<sup>10</sup> Приклад: <http://ukr.aw/case/zupynyajemo-rozpyl-1-7-mln-u-cherkasah-na-remonti-polikliniky/>

<sup>11</sup> Приклад: <http://ukr.aw/case/ukrposhta-pereplatyla-za-kasovi-aparaty-10-mln-hrn-firmi-scho-stala-ulyublentsem-poshtariv-za-serhiya-arbuzova/>

<sup>12</sup> Приклад: <http://ukr.aw/case/oskarzhujemo-zakupivlyu-enerhoatomom-vozhnezahysnyh-materialiv-za-sekretnymy-tsinamy/>



Варто зауважити, що така кількість розслідуваних НАБу справ пов'язана із тим, що Бюро почало працювати з листопада 2015 року – після призначення антикорупційного прокурора на посаду.

ЦПК відстежує хід розслідування справ, порушених за своїми заявами про злочин. В результаті такого контролю виявлено наступні проблеми у роботі правоохоронних органів:

- Тривалі розслідування, які не призводять до жодних результатів.** Після річного терміну розслідування у справах не приймаються рішення щодо пред'явлення підозр і, одночасно, не приймаються рішення про закриття проваджень.
- Зловживання з боку правоохоронних органів правом нерозголошення матеріалів досудового розслідування.** Правоохоронці, попри тривалість розслідування, відмовляються повідомляти про вжиті заходи, долучені до матеріалів кримінальних проваджень результати перевірок інших контролюючих органів стають необґрунтовано таємними.
- Відсутні дієві механізми притягнення до відповідальності правоохоронців,** які неналежним чином здійснюють розслідування.

Більшість проаналізованих ЦПК справ не реалізуються належним чином та не трансформуються у спрямовані до суду обвинувальні акти.

У тих випадках, коли провадження все ж таки направляються до суду, відстежуються проблеми із неналежною кваліфікацією злочинів, а саме, кваліфікацією ймовірно умисних діянь за ст. 367 КК України (Службова недбалість).

Також існує проблема відсутності звернень постраждалих юридичних осіб-замовників державних закупівель із цивільними позовами, в тому числі, в рамках кримінальних проваджень.

Підвищити ефективність роботи правоохоронних органів в частині розслідувань корупційних злочинів під час закупівель можна було б шляхом:

- Створення спеціальних підрозділів зі спеціалізацією на такій категорії злочинів;
- Внесення змін до чинного законодавства, в тому числі Кримінального процесуального кодексу - зобов'язання керівників правоохоронних органів публічно звітувати про результати роботи та розслідування найрезонансніших справ.
- Здійснення щорічних обов'язкових аудитів розслідувань із залученням до таких аудитів представників міжнародних організацій, які працюють у сфері розслідувань, а також представників іноземних правоохоронних органів.
- Створення спільних міжнародних слідчих груп для розслідування економічних злочинів з іноземним елементом.
- Вдосконалення інструменту угод визнання винуватості в частині реалізації ефективних механізмів співпраці зі слідством – запровадження можливості запропонувати підозрюваним у корупційних злочинах, підслідних НАБУ, більш м'яке покарання, ніж передбачено законом; звільнення від відбування покарання з випробуванням, відшкодування в повному обсязі збитків і шкоди, завданій корупційним злочином.





[www.antac.org.ua](http://www.antac.org.ua)  
[www.ukr.aw](http://www.ukr.aw)