

**ПУБЛІЧНІ  
ЗАКУПІВЛІ:  
ЧАС ТРАНСФОРМАЦІЙ.**

**ТИПОВІ  
ПОРУШЕННЯ**



Київ, 2016 рік

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)

**Типові порушення під час закупівлі простіше розглядати в контексті процесу закупівлі, починаючи від моменту, коли визнається конкретна суспільна потреба і закінчуючи завершенням договору.**

Існує три загальновизнані фази в державному закупівельному циклі: попередня стадія (дотендерна), тендерний етап і етап після тендеру. Кожна з цих фаз аналогічно поділяється на етапи закупівель.



## ДОТЕНДЕРНИЙ ЕТАП

Включає в себе всі елементи, пов'язані із підготовкою до закупівельної процедури - визначення ключових умов майбутньої закупівлі, оптимального часу її проведення, очікуваної вартості. Діяльність замовників на дотендерному етапі є, фактично, неpubлічною та на законодавчому рівні врегульована дуже узагальнено: Порядком визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку й торгівлі 17.03.2016 №454, та бюджетним законодавством для бюджетних установ та інших замовників, які здійснюють закупівлі за рахунок бюджетних коштів.

### Корупційні ризики.

**Низка замовників взагалі самостійно врегульовують порядок проведення закупівлі - внутрішніми документами.** Наприклад, затверджені наказами Міністерства охорони здоров'я положення про робочі групи із супроводу закупівель, або Інструкція з проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Міністерстві оборони України за централізованими розрахунками. Такі документи часто не сприяють вдосконаленню процесу підготовки до торгів, натомість, наповнюють його додатковими, ризиковими з точки зору корупції, елементами.

## Оцінка потреб

Включає в себе прийняття рішення про потребу в закупівлі та доцільність витрат, про технічні вимоги, час і місце виконання договору.

### Корупційні ризики.

**Затвердження непотрібних, занижених або завищених, низькоякісних або занадто розкішних покупок; закупівель, які насправді не потрібні в найближчому майбутньому; або закупівель товарів, які можуть бути доставлені тільки тоді, коли вони більше будуть не потрібні.**

Оцінка потреб часто вимагає ґрунтовної роботи із вивчення ринку та ефективного управління наявними ресурсами (запасами). Збір інформації про ринок (минулий досвід, дослідження ринку і т.д.) має важливе значення, хоча і є потенційно трудомісткою справою. Процес може стати більш ефективним шляхом **створення бази даних постачальників**, з якими раніше укладалися контракти, та стану виконання контрактів; баз даних, що ідентифікують проблемних постачальників.

**Замовник здійснив закупівлю вугілля на 20 млн. грн. за переговорною процедурою у зв'язку із критичною потребою на опалювальний сезон. Натомість, аудитом було встановлено, що на момент здійснення закупівлі замовник був забезпечений вугіллям понаднормово. Окремі підрозділи замовника мали запаси вугілля на термін від 3 до 5 років. Таким чином, замовник неналежно оцінив потребу у вугіллі та безпідставно застосував переговорну процедуру.**

## Визначення предмету закупівлі

Визначення, що саме закуповується: товари, роботи чи послуги.

### Корупційні ризики.

**Умисна чи неумисна підміна предмету договору у разі закупівлі робіт з устанавлення того чи іншого обладнання, коли в результаті виявляється, що безпосередньо вартість обладнання є набагато вищою від вартості робіт з його устанавлення.**

Часто проблеми з предметом закупівлі виникають через законодавчу невизначеність. Зокрема, вже досить давно стоїть питання закупівель реагентів та витратних матеріалів для безкоштовно переданого в лікарні медичного обладнання певних виробників. Для нього потрібно закуповувати витратні матеріали в того ж виробника. Процедура таких закупівель постійно є предметом оскарження через надмірну деталізацію та прописування умов «під конкретного виробника». Це, в свою чергу, призводить до невчасних закупівель та затримок постачання життєво необхідних товарів для пацієнтів. Особливо гостро ця проблема назріла у діалізі - замовники вимушено позбавлені можливості здійснювати закупівлі на конкурентних засадах. Виправити цю проблему можна було б шляхом закупівель не товарів у вигляді витратних матеріалів, а послуг з діалізу. Проте, це неможливо через відсутність законодавчого визначення поняття «медичної послуги».

Окремим питанням при визначенні предмету закупівлі є розподіл його за лотами. Замовник наділений правом самостійно визначати окремі частини предмету закупівлі. Від того, як замовник здійснив поділ предмету закупівлі на лоти, може залежати результат закупівлі. За загальним правилом замовнику не слід ділити предмет на дрібні лоти без обґрунтованої необхідності, разом з тим, поділ на лоти часто стає предметом для маніпуляцій.

**Є ціла низка прикладів закупівлі лікарських засобів та виробів медичного призначення, коли замовник об'єднував в один лот ряд різних лікарських засобів. Так виробникам штучно унеможлилювали участь у тендерах, оскільки повний спектр необхідних препаратів міг запропонувати лише посередник, а не виробник. Під час закупівель медичних виробів та ліків замовники також застосовують хитрощі шляхом об'єднання в лоти різних видів**

виробів, в тому числі, окремих виробів, які є монопольними (права торгівлі має дуже обмежене коло учасників). Таким чином свою пропозицію на торги можуть подати лише чітко визначені та задалегідь відомі учасники, які отримують контракт фактично за усім лотом, включно із іншими, більш конкурентними позиціями.

## Планування та бюджет

Після визначення потреби державних закупівель необхідно оцінити вартість товарів, послуг або робіт, які будуть придбані. Витрати можуть бути оцінені на основі минулих закупівель або базуватися на інших відповідних методах прогнозування. Кошторис витрат повинен бути реалістичним і брати до уваги можливі варіації договору протягом довгого часу. Замовники повинні своєчасно затвердити необхідний бюджет і переконатися у наявності доступних коштів. Комплексні проекти, такі, як великомасштабні інфраструктурні або складні інформаційно-технологічні, швидше за все, потребуватимуть консультацій зовнішнього експерта.

Передова практика радить провести глибоке дослідження ринку, щоб оцінити вірогідні витрати на закупівлю. Ціни у тендерних пропозиціях, які є значно вищими за ринкові, можуть бути індикатором змови між учасниками або фіксації цін. Укладання контракту з компанією, яка запропонувала значно вищу ціну, ніж ринкова, може також вказувати на змову між цією компанією-переможцем і відповідальним за закупівлі чиновником.

**Проблеми із плануванням та бюджетуванням під час закупівель є досить актуальними в українській реальності. Типовою є помилка, коли замовники не розпочинають закупівлі до моменту перерахування грошей на свій рахунок, хоча бюджет був затверджений ще на початку бюджетного року.**

**На етапі формування очікуваної вартості закупівлі замовники часто використовують довідки торгово-промислових палат щодо ринкових цін, які укладені часто непрофесійно, із застосуванням незрозумілих та незрозумілих методів оцінки.**

**Показовим прикладом такої ситуації є випадок закупівель шпал та бруса одним із підрозділів Укразалізниці. Замовник використав такі довідки для обґрунтування того, що ціни під час закупівлі були ринковими. Разом з тим, детективи Антикоруptionного Бюро під час слідства встановили, що ціни були все таки завищені за**

рахунок складової перевезення шпал та бруса. За результатами цієї закупівлі частина отриманих з бюджету коштів була виведена в готівку через мережу підприємств з ознаками фіктивності.<sup>1</sup>

Також, цікавим прикладом є випадок з тендером, оголошеним Київською міською лікарнею №1 на закупівлю медичних інструментів та виробів. Величезна кількість видів виробів була штучним чином об'єднана в один лот і очікувана вартість закупівлі була значно завищена. Усі пропозиції учасників були меншими від очікуваної вартості більш, ніж на 50 млн. гривень.<sup>2</sup> Замовник відмовився добровільно усунути порушення, які підтвердила Державна фінансова інспекція, та звернувся за роз'ясненням до Мінекономрозвитку.<sup>3</sup>

## Вибір процедури закупівлі

За загальним принципом, обрана замовником процедура закупівлі завжди повинна максимально сприяти конкуренції, наскільки це можливо. З цієї причини відкриті торги часто є процедурою за замовченням відповідно до законодавства про закупівлі. Використання неконкурентних процедур повинно бути винятком і має бути добре обґрунтоване і задокументоване.

### Корупційні ризики.

**Неконкурентні процедури використовуються без належного обґрунтування або з порушенням вимог.** Неконкурентні процедури використовуються завдяки прогалинам в законодавстві, наприклад, можливість розбити контракт для того, щоб зменшити його вартість, що вимагає проведення конкурентної процедури, або виникнення нагальної потреби, або подовження існуючих проектів без достатніх на те підстав.

Навіть після законодавчого звуження підстав та можливостей для необґрунтованого застосування переговорної процедури замовники продовжують не виправдано часто застосовувати цей вид закупівлі.

<sup>1</sup> <http://ukr.aw/case/skasovujemo-zakupivlyu-shpal-na-yakyn-pereplatyly-majzhe-5-mln/>

<sup>2</sup> [https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/menu/uk/purchaseStartSearch/announce\\_detail/structured\\_document\\_detail?id=EDZr2z2kff](https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/menu/uk/purchaseStartSearch/announce_detail/structured_document_detail?id=EDZr2z2kff)

<sup>3</sup> <http://ukr.aw/case/oskarzhujemo-dyskryminatsijni-diji-kyjivskyh-klirik-schodo-ukladennya-uhod-na-pivmilyarda-hryven/>

Показовим прикладом є спроба Міненерго закупити за переговорною процедурою у свого ж підпорядкованого ДП «НЕК «Укренерго» роботи на дослідження можливості синхронного об'єднання Української і Молдовської енергосистем з континентальною європейською енергосистемою ENTSO-E. Вартість угоди склала 26,07 млн грн. Ще більшої підозрілості цій закупівлі додавав той факт, що «Укренерго» за рік до того вже уклало угоду на точно такі ж роботи вартістю 32 млн. грн з дочірнім підприємством «Чехпол Енерджи», зареєстрованим на Кіпрі ТОВ «Руміс Інвестментс Лімітед». Неправомірність застосування переговорної процедури підтвердила Державна аудиторська служба, яка попередила про ризик подвійної оплати та завдання збитків державі. Міненерго не погодилося із висновками аудиторів, однак для виконання тих же послуг була проведена процедура відкритих торгів.<sup>4</sup>

Нечітке врегулювання умов застосування переговорної процедури закупівель в умовах особливого періоду протягом тривалого періоду сприяло численним порушенням.

У серпні 2014 року військова частина №1471 в Київській області замовила у фірми ТОВ «НВП «Темп» 2800 кулезахисних шоломів і 2000 бронезилетів 4-го класу захисту. Усі ціни були вказані з урахуванням ПДВ, незважаючи на те, що товари військового призначення не обкладаються цим податком. Тобто, 20% від вартості були сплачені компанії-постачальнику невідомо за що. Тендер був проведений за переговорною процедурою. Це пояснили нагальною потребою забезпечення службовців Держприкордонслужби, які виконують завдання в Луганській та Донецькій областях. Державна аудиторська служба встановила, що вказане спричинило зайву сплату замовником ПДВ в обсязі 2,71 млн гривень. За даним фактом розслідування проводить Військова прокуратура. Важливою деталлю цього тендеру є те, що на початку липня 2014 року Генпрокуратура повідомляла, що бронезилети «Темп-3000» не відповідають тактико-технічним вимогам і всі зразки їхніх «Корсарів» пробиваються наскрізь при використанні засобів ураження, які має витримувати бронезилет 4-го класу захисту<sup>5</sup>.

## Підготовка технічного завдання до закупівлі

Тендерна документація є ключовим компонентом будь-якого тендеру. Замовник повинен прописати в тендерній документації всі вимоги, яким мають відповідати учасники, підходи до їх оцінки.

### Корупційні ризики.

**Формування тендерної документації або задач таким чином, що лише одна компанія відповідатиме їм, тому конкуренція або обмежена, або неможлива.** Замовник застосовує маніпулятивні критерії відбору та обрання переможця.

Вимоги до кваліфікації учасників повинні бути збалансованими і розумними, щоб зробити можливою конкуренцію; якщо вони занадто обмежувальні, конкуренції не буде.

У той же час, кваліфікаційні вимоги повинні запобігти участі шахрайських або некомпетентних компаній у тендерах. Учасники, яким, наприклад, не вистачає достатніх фінансових ресурсів або які були засуджені за певні кримінальні злочини (наприклад, корупцію або шахрайство), або які винні у вчиненні серйозного професійного проступку, мають бути виключені з тендерної процедури.

Саме тому законодавством встановлені вичерпні переліки критеріїв, які замовники можуть використовувати в оцінці кваліфікації постачальників, а також підстави для обов'язкового виключення. Так, відповідно до пункту 3 частини 1 статті 17 закону «Про публічні закупівлі» суб'єкту господарювання (учаснику або учаснику попередньої кваліфікації) заборонено брати участь у державних тендерах протягом 3 років, якщо він був визнаний винним у спотворенні результатів торгів (тендерні змови). Перелік таких порушників складає Антимонопольний комітет України.

Між тим, навіть попри існування заборони, замовники «не помічають», що ймовірний переможець є у публічному переліку порушників Антимонопольного комітету.

<sup>4</sup> <http://ukraw.case/zupyriajemo-rozpyl-26-mln-na-vyvchenni-mozhlyvoji-jevointehratsiji-elektrosystemy-ukrajiny/>

<sup>5</sup> <https://ukraw.case/prykordonnyky-na-16-miljoniv-kupyly-sholomiv-i-bronezhylativ-yaki-hpu-nazyvaje-nepriyatnymy/>

Наприклад, КП «Міжнародний аеропорт Запоріжжя» акцептував пропозицію ТОВ «Проектно-будівельна компанія «Манк» на капремонт злітно-посадкової смуги на суму 3,06 млн. грн. Закупівлю проводили попри те, що компанія перебувала в переліку порушників на сайті АМКУ. Торги довелося відмінити.<sup>6</sup>

Технічні специфікації повинні бути розроблені таким чином, щоб уникнути упередженості та не створювати переваг конкретним претендентам, певним товарам або послугам. Вони повинні бути попередньо описані, доречні і відповідні з точки зору предмету закупівель, об'єктивними і основаними на реальних потребах.

**Передова практика радить, щоб замовники посилалися на конкретний товар або послугу із зазначенням торгової марки виключно тоді, коли інший точний опис не може бути використано.**

Опис конкретного товару завжди повинен супроводжуватися формулюванням «або еквівалент» з описом ключових характеристик. Технічні специфікації мають викладатися з огляду до вимог продуктивності і функціональності. Якщо залучаються зовнішні консультанти для підготовки технічних специфікацій, вони повинні бути незалежними від потенційних учасників тендеру.

### Корупційні ризики

Дуже часто під час закупівлі медичних виробів замовники необґрунтовано використовують посилання на торгові найменування препаратів без слів «або еквівалент». Завдяки незвичайній специфікації, тільки один учасник зазвичай задовольняє подібні вимоги.

Прикладом такого зловживання є тендер «Укучастотнагляду» на добудову офісу під Києвом вартістю майже 54 млн гривень. За інформацією замовника приміщення на момент тендеру було готово на 41%. Рішення щодо добудови ухвалено з метою недопущення подальшої руйнації будівлі. В документації було вказано перелік робіт з посиланням на конкретні торгові марки обладнання без зазначення виразу «або еквівалент», зокрема: каркас підвісних стель «Армстронг», зовнішня антена «Бумеранг-43», шафа для апаратури «Веллез», табло СЗУ «Пионер-5», модуль сигналізації Gazex MD-8. На жаль, Держфінінспекція не побачила порушень у такій закупівлі.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> <http://ukr.aw/case/oskarzhujemo-tender-zaporizkohe-aerportu-yakij-vykynuv-try-deshevshi-propozytsiji-zarady-firmy-z-chomoho-spysku/>

<sup>7</sup> <http://ukr.aw/case/oskarzhujemo-tender-ukuchastotnahlyadu-na-dobudovu-ofisu-vartistyu-54-mln-yakij-vytrala-firma-prokladka/>

Показовим є приклад закупівлі Фонду соцстрахування з тимчасової втрати працездатності, який оголосив тендер на придбання путівок до санаторіїв для застрахованих осіб і членів їх сімей. На ці потреби планували освоїти 312 млн грн. Предмет закупівлі був розподілений на 222 лоти за географічним принципом таким чином, що за кожним лотом міг перемогти лише конкретний санаторій, розташований в тому чи іншому населеному пункті. Після оскаржень учасників та ЦПК закупівлю довелося відмінити, в.о. першого заступника директора Виконавчої дирекції Фонду соцстрахування був звільнений, ряд працівників притягнуто до дисциплінарної відповідальності.<sup>8</sup>

Також в українській практиці часто зустрічаються випадки, коли замовники взагалі не встановлюють в документації конкурсних торгів технічних вимог до предмету закупівлі, що має специфічний характер. Внаслідок цього в ймовірних учасників виникають труднощі та необхідність додаткового звернення до замовника за роз'ясненнями. Таким порушенням часто зловживає НАЕК «Енергоатом», який просто не оприлюднює додатку до документації із детальним технічним завданням.

## Критерії відбору учасників

Критерії участі повинні бути розроблені таким чином, щоб уникнути упередженості, бути об'єктивними і стосуватися здатності учасника виконати контракт. Вони повинні бути попередньо описані, доречні і доцільні з точки зору предмету закупівель. Критерії відбору мають, фактично, забезпечити залучення фахових учасників, з юридичною, фінансовою та технічною спроможністю належно виконати контракт.

Для викорінення корупції і забезпечення належної конкуренції укладання публічного договору повинно базуватися тільки на попередньо визначених критеріях. Це може бути або найнижча ціна, або комбінація ціни з іншими критеріями, такими, як найбільш вигідна пропозиція, або найкраще співвідношення ціна-якість.

Критерії мають бути викладені об'єктивно, щоб забезпечити справедливе, неупереджене і недискримінаційне застосування. Вага критеріїв, а також порядок їх застосування, повинні бути викладені в тендерних документах.

<sup>8</sup> <http://ukr.aw/case/oskarzhujemo-protseduru-zakupivli-putivok-na-tretnyu-milyarda/>



Під час проведення закупівлі із надання послуг поточного ремонту дорожнього покриття вартістю 36 млн грн Департаментом комунального господарства Дніпропетровської міської ради одним із кваліфікаційних критеріїв для учасника була вимога щодо 5-ти років досвіду роботи з бюджетними установами. Крім того, замовник «забув» додати до документації конкурсних торгів технічне завдання та інформацію про обсяг робіт і дороги, які мають ремонтуватись. На жаль, порушення були підтвержені Державною фінансовою інспекцією вже після виконання договору, а Прокуратура не побачила ознак злочину у вказаних діяннях.<sup>9</sup>

## ТЕНДЕРНИЙ ЕТАП

Тендерний етап є закупівлею із оголошенням, прийняттям пропозицій, їх оцінкою та визначенням переможця на основі встановлених на дотендерному етапі критеріїв та умов. Якість тендерного етапу напряду залежить від якості роботи на дотендерному етапі.

Тендерний етап розпочинається із оголошення торгів, після якого запускається визначена законом процедура та вперше оприлюднюється документація конкурсних торгів із детальними умовами участі в закупівлі.

На цьому етапі замовник починає приймати пропозиції учасників, може надавати роз'яснення щодо майбутньої закупівлі, а учасники отримують право оскаржити умови закупівельної процедури до органу оскарження - Антимонопольного комітету.

Цікавим та позитивним прикладом роботи замовника на цьому етапі є приклади торгів Міністерства охорони здоров'я у 2015 році. Після оголошення закупівель працівники міністерства щотижня збирали учасників з метою надання роз'яснень щодо підготовки пропозицій конкурсних торгів, окремих документів, порядку їх складання та оформлення тощо<sup>10</sup>.

## Розкриття пропозицій

Це етап, коли замовник відкриває конверти та з'ясовує цінові пропозиції учасників, наявність у них необхідних документів. Новий закон «Про публічні закупівлі» кардинально змінив процес розкриття пропозицій та перетворив його у цілком автоматичний процес, що фактично унеможливило махінації щодо підміни тендерних пропозицій учасників, як це відбувалося під час «паперових торгів».

## Оцінка пропозицій та вибір переможця

Тендерні пропозиції можуть бути оцінені тільки на підставі попередньо встановлених критеріїв. Загалом, суворо заборонено вести переговори після надання пропозиції. Винятки з цього правила застосовуються тільки в тих випадках, коли обрана процедура закупівлі дозволяє діалог між замовником і учасником

<sup>9</sup> <http://ukraw.case/oskarzhujemo-zakupivlyu-remontu-dorih-v-dnipropetrovsku/>

<sup>10</sup> [https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/menu/uk/purchaseStartSearch/announce\\_detail?id=EDZrFnmPE](https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/menu/uk/purchaseStartSearch/announce_detail?id=EDZrFnmPE)

(наприклад, переговorna процедура). Всі рішення повинні бути задокументовані, включаючи протокол про оцінку, що містить результати оцінки учасників і тендерних пропозицій.

### Корупційні ризики:

#### Маніпуляції при оцінюванні відповідності критеріям, а також технічним вимогам.

Нечіткі визначення критеріїв відбору роблять процес відбору суб'єктивним, а не об'єктивним.

Поширеними є приклади, коли замовники акцептують пропозиції учасників, що не відповідають вимогам або відхиляють з надуманих причин дешевші пропозиції. Наприклад, посадовці ДП «Львіввугілля» допустили до участі в тендері ПАТ «Елміз» та ПрАТ «Елекон», які мають спільного власника, тобто, є пов'язаними особами, що прямо суперечить закону. В результаті порушення підтвердили в Державній аудиторській службі та Антимонопольному комітеті, який ще й оштрафував ці компанії.<sup>11</sup>

Прикладом несподіванок, які трапляються при оцінці замовниками пропозицій учасників, є детективна історія закупівлі Київавтодором послуг з нанесення розмітки доріг в Києві вартістю 17,06 млн гривень.

Опублікована документація конкурсних торгів вимагала, щоб нанесення розмітки доріг відповідало нормам ДСТУ, тобто, було з нанесенням розмітки фарбою зі світлоповертальним ефектом. Крім цього, замовник вимагав від учасників мати орендовану базу в місті Києві і досвід виконання аналогічних робіт в містах-мільйонниках (Київ, Харків або Одеса). Тим не менше, попри вимоги ДСТУ, незадовго до розкриття пропозицій, комітет конкурсних торгів затвердив роз'яснення до документації, в якому дозволив учасникам виконувати нанесення розмітки без використання матеріалів зі світлоповертальними властивостями, залишивши в силі інші вимоги. В результаті свої пропозиції на торги подало 5 учасників, 3 з них замовником були відхилені. До оцінки допустили лише ПП «Автомагістраль» та ТОВ «Колор С.І.М.» - підприємство, що стало ініціатором роз'яснення. Це ж підприємство і перемогло в тендері з вищою ціною пропозицією завдяки тому, що направило замовнику лист про допущену опіску у написанні суми пропозиції: цифрами нібито було зазначено

13 868 400,00 грн, а прописом – тринадцять мільйонів триста шістдесят вісім тисяч чотириста гривень 00 коп. В «Київавтодорі» повірили, і завдяки цьому виправленню «Колор С.І.М.» стала переможцем і взялася виконувати роботи, найнявши на субпідряд підприємства, які цей тендер програли. Ціквою деталлю є те, що присутній на розкритті пропозицій представник ТОВ «Колор С.І.М.» чомусь підписав протокол з пропозицією ТОВ «Колор С.І.М.» в 13 868 400 гривень. У результаті, дорожня розмітка була нанесена без дотримання вимог ДСТУ. Вказані обставини наразі перевіряються в рамках кримінального провадження<sup>12</sup>.

## Укладення договору та контроль його виконання

Законодавство про закупівлі багатьох країн не регулює етап після укладення контракту. Натомість, це питання регулюється цивільним і договірним правом, які часто менш зосереджені на прозорості та підзвітності, аніж законодавство про державні закупівлі. Це може додати корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. Положення контрактів або обсяг робіт часто змінюються після укладення договору, і підрядники не виконують відповідних договірних зобов'язань. Завдяки порозумінню між підрядником і корумпованою посадовою особою, відхилення від того, що було узгоджено між сторонами (наприклад, погана якість або неналежне виконання), не може призвести до будь-яких негативних наслідків. Те ж саме вірно і для необґрунтованих змін замовлень, які збільшують обсяг товарів або послуг, витрати договору.

Передова практика включає в себе налаштування ефективної системи моніторингу виконання контракту, умов договору і специфікацій. Вносити зміни до договору дозволяється тільки, якщо ця можливість передбачена в договорі або законі (наприклад, шляхом чіткого і заздалегідь встановленого ліміту вартості контракту), або якщо ці зміни суттєво не змінять суть договору.

<sup>11</sup> <http://ukraw.case/dobyls-na-kladennya-shtrafu-na-firmy-odnoho-vlasnyka-yaki-rozhraly-tender-tvivvuhillya-na-1-85-mln/>

<sup>12</sup> <http://ukraw.case/oskarzhujemo-tender-schodo-nanesennya-rozmitky-na-dorohah-v-kyjevi-de-peremohla-potribna-firma/>



## ПОСТТЕНДЕРНИЙ ЕТАП

### Контроль виконання контрактів

#### Корупційні ризики:

**Спроби передомотися щодо умов контракту після того, як було визначено переможця, але перш, ніж він був підписаний.**

Наприклад, підрядник може наполягати на значних змінах до контракту, щоб внести більш тривалий період часу для поставки та/або більш високих цін на товари або послуги. Такий перегляд прямо заборонений законодавством та може зробити весь процес тендеру марним і непрозорим. Також поширеною є практика, коли фірма після перемоги у тендері додатковими угодами в рамках дозволених 10% безпідставно в разі піднімає суму договору.

Підрядник поставляє товари нижчої якості або інших специфікацій, ніж зазначено в договорі. Товари, послуги або роботи, узгоджені в договорі, можуть бути замінені гіршими аналогами, можливо, в спробі компенсувати витрати на хабарі чиновникам. При цьому, державні посадові особи умисно провадять неналежний нагляд; в результаті, не виявляються неякісні товари, послуги і роботи.

Змова між корумпованою компанією та корумпованою посадовою особою призводить до зростання цін через зміни до контракту.

Субпідрядники можуть бути обрані непрозоро і не нести відповідальності за свою роботу.

Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників АТО в травні 2015 року оголосила про проведення закупівлі послуг із санаторно-курортного лікування бійців на 22,45 млн гривень. За результатами тендеру було укладено угоди: з однією фірмою на суму 1,71 млн гривень та дев'ять угод на загальну суму понад 17 млн гривень. Також, в липні 2015 року служба оголосила нову процедуру закупівлі на надання послуг з психологічної реабілітації постраждалих бійців (116 лотів). Закупівля містила 116 лотів, проте угоди були укладені лише за 2 лотами з 2 учасниками. Крім переможців в торгах взяло участь ще шість підприємств, при чому, деякі із них пропонували надати послуги значно дешевше – від 896 до 4968 гривень за путівку. Їх пропозиції були відхилені через «дивні» причини. На решту лотів торги переоголошувалися та врешті завершилися укладенням угод. Разом з тим, журналісти з'ясували, що послуги з

психологічної реабілітації постраждалих бійців надавались неякісно та неефективно. Зокрема, ТОВ «Трускавецьінвест» повинно було допомогти 1250 учасникам АТО на суму 7,16 млн гривень на базі санаторію «Женева» у місті Трускавець. Бійцям пропонувалося двотижневє оздоровлення у санаторії, яке включало консультації лікарів, відвідування спортивного комплексу, басейнів, приймання мінеральних вод, екскурсії тощо.

Для воїнів АТО було відведено один з корпусів санаторію «Женева», який містить приблизно 175 номерів. Однак в деяких номерах були відсутні належні умови проживання, а саме: відсутнє водопостачання, надавали брудні рушники, недостатнє харчування та т.п. Психологічну реабілітацію надавали 17 психологів, які приїздили у три заїзди. Більшість із них працювали на волонтерських засадах, хоча кошти на оплату їхніх послуг санаторій отримав. Наразі, Державна аудиторська служба та Рахункова палата мають сказати остаточне слово щодо вказаних закупівель.<sup>13</sup>

**Договір державної закупівлі укладений між ДП «НДІ «Квант» та ТОВ «НВП «Укртех» на суму 820 678,32 грн. Предмет договору - неохолоджуванний інфрачервоний модуль (2 од). Однією з умов поставки товару, відповідно до вимог документації конкурсних торгів, була вимога, що розрахунки за поставлений товар здійснюються на умовах відстрочки платежу на термін не більше 180 банківських днів. Але, відповідно до звіту про проведення процедури закупівлі, договір укладено на умовах поставки - протягом 75-ти календарних днів після отримання передоплати.<sup>14</sup>**

### Рахунки, оплата і аудит

Типові корупційні ризики в процесі оплати рахунків, контролю та проведення остаточного аудиту включають в себе:

- Оплата непоставлених товарів і послуг.
- Підрядники та постачальники навмисно затримують виконання договорів, щоб подовжити термін їх роботи і підвищити вартість.
- Нестягнення замовниками пені та штрафів з переможців торгів, які не виконують або неналежно виконують договір.

<sup>13</sup> <http://ukraw/case/zupynyajemo-rozpyl-koshitiv-na-likuvanni-ta-reabilitatsiji-bijtsiv-ato/>

<sup>14</sup> <http://ukraw/case/vymahajemo-pokaraty-kermanychiv-oboronnoho-pidpryjemstva-yaki-zaroblyayut-na-vijni/>

Питання оплати закупівель є проблематичними для України, зловживання трапляються у випадках попередньої оплати, і у випадках, коли замовники затягують оплату за закупівлю необґрунтовано.

Одним з таких прикладів є випадок, коли постачальник лікарських засобів отримав 100% попередню оплату за договором, після чого між ним та замовником було укладено угоду про поставку ліків з іншим терміном придатності, ніж передбачалося в умовах тендерної документації. Внаслідок суттєвого зменшення терміну придатності значно зменшилася ціна препарату, проте відповідні зміни не були відображені у договорі.

Чинне законодавство наразі вимагає від замовників публікувати звіти про виконання договорів, проте ряд замовників уникають оприлюднення такої інформації та ігнорують цю вимогу. Наприклад, Міністерство охорони здоров'я не оприлюднило жодного звіту про виконання договорів з початку дії норми, що впровадила такий порядок, а саме - з 2014 року.<sup>15</sup>

**Цікавим є приклад закупівлі Державної пенетенціарної служби консервів на суму 12,5 млн грн. На тендері, оголошеному в кінці року, перемогло ТОВ «Лекка». 29 грудня 2015 року між замовником та переможцем було підписано договір поставки на суму 12,5 млн грн. В договорі йдеться, що поставка товару в регіони буде проводитись автотранспортом продавця. Не дивлячись на значний обсяг закупівлі та потребу доставки фактично у всі регіони держави, в документах повідомлялося, що поставка товару відбулась 30 грудня, на наступний день підписання договору. У той же день, 30 грудня, на рахунок «ТОВ Лекка» перерахували 12,5 млн грн. Наразі, цей тендер разом з іншими закупівлями ДПтСУ, є предметом вивчення детективів НАБу через надмірну оперативність та підозрілість операції.<sup>16</sup>**

<sup>15</sup> [https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/menu/uk/purchaseStartSearch/announce\\_detail?id=EDZrvJBrgj](https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/menu/uk/purchaseStartSearch/announce_detail?id=EDZrvJBrgj)

<sup>16</sup> <http://ukraw/case/oskarzhujemo-blyskavychnu-zakupivlyu-m-yasa-tyuremnykamy-vartistyu-12-5-mln/>



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