

**ПУБЛІЧНІ
ЗАКУПІВЛІ:
ЧАС ТРАНСФОРМАЦІЙ.**

КОНТРОЛЕРИ



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
www.ukr.aw

У 2016 році інституційна структура закупівель залишилася незмінною. Як і раніше, вона включає: замовників, учасників, уповноважений орган, контролюючі та правоохоронні органи, громадскість. Робота контролюючих та правоохоронних органів відіграє одну з ключових ролей у сфері закупівель.

Систему контролюючих органів складають: Державна аудиторська служба, Антимонопольний комітет, Рахункова палата, органи Казначейства.

Правоохоронні органи здійснюють розслідування у сфері закупівель відповідно до визначеної підслідності тих правопорушень, що мають ознаки злочинів.

Центр протидії корупції систематично направляє звернення до перелічених органів, а також безпосередньо до замовників торгів та їх вищестоящих структур, з юридично аргументованим викладом обставин, що свідчать про порушення законодавства.

2015:
ОСКАРЖЕНО 168 ТЕНДЕРІВ
ВАРТІСТЮ 9,3 МЛРД. ГРИВЕНЬ

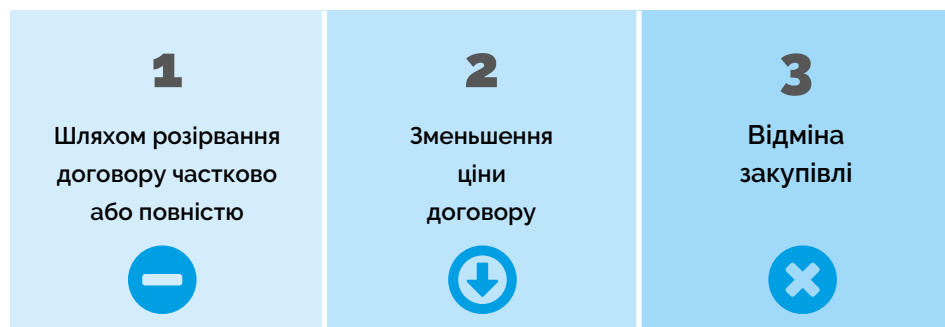
Так, протягом 2015 року та на початку 2016 року ЦПК було оскаржено 168 закупівельних процедур на суму 9,3 млрд. грн. Із цієї суми порушення підтвердилися у закупівлях на суму 4,5 млрд. гривень.

Найчастіше порушення підтверджувалися заходами Державної аудиторської служби (4 млрд. грн.).

З 4,5 МЛРД. ГРН
ВИЯВЛЕНИХ ПОРУШЕНЬ
УСУНУТО БУЛО ПОРУШЕНЬ
НА 1,015 МЛРД. ГРИВЕНЬ

Способи усунення порушень:

За власною ініціативою замовника після звернень ЦПК або після вимог Державної аудиторської служби, ініційованих ЦПК:

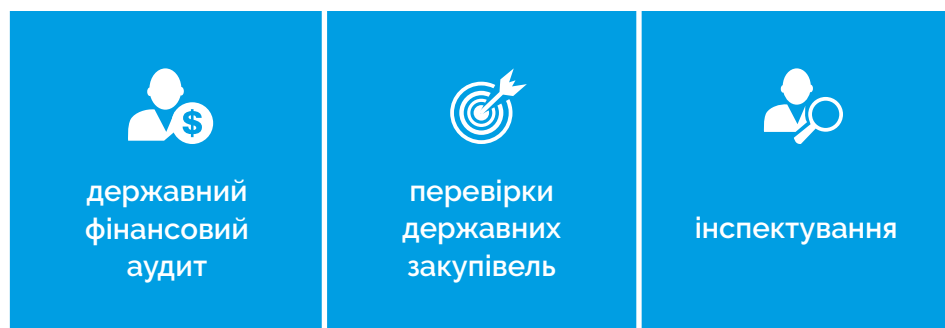


Водночас, у закупівлях на 3 млрд. грн. порушення залишилися не усунутими з наступних причин:

- Замовники відмовляються виконувати рекомендації ДАС;
- Порушення не можливо усунути через виконання договору.

ДЕРЖАВНА АУДИТОРСЬКА СЛУЖБА: КОНТРОЛЬ І МОНІТОРИНГ

На початку 2016 року Державну фінансову інспекцію було реорганізовано у Державну аудиторську службу, проте, її функції залишилися незмінними¹. Так, закон «Про основні засади державного фінансового контролю»² закріплює за ДАС головну функцію – державного фінансового контролю. Вона забезпечується через:



¹ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249142785&cat_id=244276429

² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

Перевірки закупівель здійснюються на основі визначеного спеціальним Порядком виключного переліку підстав та полягають у документальному й фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про закупівлі. На сьогоднішній день ДАС має повноваження складати адміністративні протоколи за порушення законодавства у сфері закупівель.

Інспектування ж полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Інспектування здійснюється у формі ревізії. Перевірки та інспектування ДАС здійснюються на об'єктах контролю відповідно до встановлених порядків.

Варто зауважити, що нормативні документи, які регулюють порядки проведення контрольних заходів, є застарілими та недосконалими. Засади планування контрольних заходів – не чіткі та створюють ряд можливостей для суб'єктивних факторів при плануванні. Підставою проведення перевірки закупівель може бути рішення Кабінету міністрів, яке є, фактично, особистим дорученням та перетворює ДАС на «ручний» орган Кабміну. Існуючий порядок складання акту перевірок та заперечень створює можливості для неповного відображення виявлених порушень. Результати контрольних заходів, є непублічними. ДАС, за результатами контрольних заходів, не здійснює жодних узагальнень щодо причин та умов, що сприяли виявленим порушенням.

Змінами до закону «Про здійснення державних закупівель» у вересні 2015 року ДАС було передано функцію моніторингу закупівель. Пізніше цю ж функцію було закріплено за ДАС і в законі «Про публічні закупівлі».

Моніторинг закупівель визначено законом як аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель на всіх стадіях процедури шляхом систематичного спостереження та аналізу інформації за допомогою електронної системи Prozorro.

На відміну від інспектування та перевірок, моніторинг є заходом поточного контролю, який здійснюється без виходу на об'єкт контролю та передбачає виключно аналіз доступної інформації про закупівлю.

З моменту передачі функції моніторингу закупівель **Міністерством фінансів та ДАС не прийнято жодного нормативного акту щодо порядку здійснення такого моніторингу.**

Не відображено цієї функції також в законі «Про державний фінансовий контроль».

Між тим, ДАС, фактично без наявності чіткого порядку, розпочав реалізовувати цю функцію, спочатку з метою контролю за «паперовими» закупівлями, а пізніше продовжив моніторити без встановленого порядку уже електронні закупівлі.

Моніторинг мав би відігравати важливу роль у впровадженні електронних закупівель, спрямовувати та вчасно виявляти можливі недоліки.

Тим не менше, він продовжує здійснюватися хаотично та, замість аналізу розміщеної у системі електронних торгів інформації, відбувається у форматі запиту документів у замовників.

Без існуючого порядку здійснення моніторингу та чітких правил його проведення, будь-які висновки ДАС за його результатом можуть бути оскаржені та не мають жодної сили для замовників.

Такий підхід перетворює функцію у малодієву та неефективну.

Для запровадження дієвого та ефективного моніторингу необхідним є затвердження відповідного порядку, який би визначав:

- засади здійснення моніторингу виключно в електронному форматі та можливість комунікації замовника з контролером виключно через систему електронних закупівель;
- чіткі підстави здійснення моніторингу та автоматичну систему ризик-індикаторів, за якими обиратимуться процедури для моніторингу;
- можливість автоматичного доступу контролерів до державних реєстрів та баз даних, в яких можна отримати більше інформації про учасників закупівлі, їх фінансовий стан, діяльність³ та автоматичного аналізу такої інформації;
- повне відображення діяльності контролерів та їх висновків у системі електронних закупівель, як і інформації про можливі заперечення замовника до зауважень контролерів;

3 Зокрема, інформації єдиного веб-порталу використання публічних коштів; єдиного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; інформації Антимонопольного комітету щодо рішень органів про визнання винення суб'єктами господарювання порушень законодавства про захист економічної конкуренції під час участі в публічних/державних закупівлях; рішень Антимонопольного комітету за результатами оскаржень процедур закупівель; через доступ до інформаційних баз даних з обліку платників податків; інформації з Єдиного реєстру судових рішень; бази даних платників податків.

- чіткі результати моніторингу та співвідношення цього виду контролю з іншими функціями ДАС та повноваженнями інших органів у сфері закупівель.

Ключовою метою моніторингу як поточного виду контролю має бути оперативне виявлення недоліків та ризиків закупівлі, а також вжиття заходів для їх своєчасного усунення.

2015 РІК

<p>Закупівель на 95 875,4 млн. гривень охоплено контролем</p>	
<p>1335 закупівель проаналізовано</p>	<p>попереджено порушень на загальну суму 2 693,4 млн. гривень</p>
<p>534 конкурентних торги відмінено</p>	<p>розірвано договорів за 170 процедурами</p>

За даними Мінекономрозвитку, у 2015 році органами ДАС охоплено контролем державні закупівілі на загальну суму 95 875,4 млн. гривень. Зокрема, проаналізовано 1335 закупівель на загальну суму 6 756 млн. гривень.

За результатами такого аналізу (без виїзду на об'єкт) попереджено порушень на загальну суму 2 693,4 млн. гривень, а саме: відмінено 534 конкурентних торги очікуваною вартістю 1 604,1 млн. гривень; розірвано договорів за 170 проведеними процедурами закупівель на загальну суму 1 089,3 млн. гривень.

Утім, ДАС уникає відповіді про результати аналізу документів замовників у тих випадках, коли порушення виявлено, проте не усунуто.

Такі результати роботи стали можливі внаслідок «аналізу документів» замовника, який, фактично, здійснюється ДАС поза межами визначених законом повноважень.

Жодних повноважень про витребування документів у замовників та їх аналізу поза межами описаних вище функцій, ДАС немає. Про «аналіз документів» частково згадується у Порядку здійснення перевірок державних закупівель, як підставу для виходу на перевірку у випадку ненадання документів на запит.

Отже, результати роботи ДАС ґрунтуються виключно на бажанні

замовників виконувати рекомендації цього органу та страху щодо можливої перевірки й притягнення до адміністративної відповідальності.

У 2015 році Державна фінансова інспекція України та її територіальні органи під час проведення 1382 контрольних заходів дослідила питання дотримання вимог законодавства при здійсненні державних закупівель на загальну суму 89 119,4 млн. гривень.

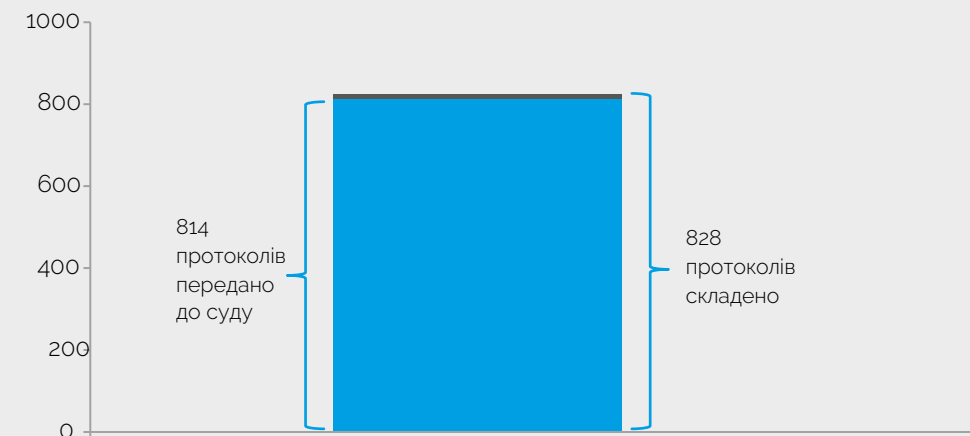
Окрім того, ДАС здійснила 117 перевірок закупівель (проведених відповідно до вимог Порядку проведення перевірок державних закупівель) на загальну суму 2 922,6 млн. гривень; 1265 планових та позапланових ревізій на загальну суму 89 196,7 млн. гривень.

За результатами 425 контрольних заходів установлено порушення законодавства у сфері державних закупівель на загальну суму 11 309,2 млн. гривень, з них 8,8 млн. гривень, що призвели до втрат державних ресурсів.

За результатами 82 перевірок установлено порушень на загальну суму 1 134,8 млн. гривень, з них 0,3 млн. гривень, що призвели до втрат державних ресурсів.

За результатами 343 ревізій установлено порушень законодавства на загальну суму 10 174,4 млн. гривень, з них 8,6 млн. гривень, що призвели до втрат державних ресурсів.

Крім того, за результатами контрольних заходів на членів комітету з конкурсних торгів складено 828 протоколів за статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, з яких передано до суду 814 протоколи.



Варто відмітити, що фактично у кожній закупівлі, де ДАС виявляє порушення, є підстави для складання відповідного протоколу та направлення його до суду.

Однак, враховуючи те, що ДАС, замість контрольних заходів, проводить нелегітимний аналіз документів або нерегламентований моніторинг, відповідні протоколи не складаються.

Адже, відповідно до ряду нормативних документів, право на складання протоколів ДАС має виключно під час контрольних заходів, а саме, ревізій та перевірок. Крім того, ДАС навіть у випадках складання протоколів, не відслідковує подальшого руху та розгляду справ судами. Іще одним суттєвим недоліком роботи ДАС є абсолютно застарілий механізм взаємодії із правоохоронними органами, визначений спільним наказом Контрольно-ревізійної служби, Генпрокуратури, СБУ та МВС у 2006 році⁴.

Даний документ не відповідає чинному Кримінально-процесуальному Кодексу, структурі правоохоронних органів, яка існує на сьогоднішній день (в Порядку відсутні новостворені Національне антикорупційне бюро та Національна поліція), іншим нормативно-правовим документам.

Відсутність належних правил взаємодії з правоохоронними органами призводить до того, що взаємоінформування здійснюється хаотично, що не сприяє ефективним розслідуванням правопорушень, виявлених за результатами контрольних заходів ДАС.

За результатами співпраці Центру протидії корупції з ДАС встановлено низку випадків, коли матеріали ревізій та перевірок на незрозумілих підставах передавалися правоохоронним органам, яким не підслідні ймовірні описані правопорушення.

Так, Державною аудиторською службою було виявлено ряд серйозних порушень на сотні мільйонів під час тендерів Адміністрації морських портів щодо днопоглиблювальних робіт. Про результати виявлених порушень поінформовано Кабінет міністрів, Міністерство фінансів та Головне управління контррозвідувального захисту інтересів у сфері економічної безпеки СБУ, хоча виявлені порушення явно мають ознаки злочинів, підслідних виключно НАБу.⁵

⁴ Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України, затвердженого наказом 19.10.2006 N 346/1025/685/53

⁵ <http://ukr.law/case/zupnyajemo-zakorpuvannya-miljoniv-v-dno-portu-yuzhnyj-tyudmy-pravoji-ruky-yatsenyuka/>

АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

Антимонопольний комітет України (АМКУ) у сфері закупівель виконує дві кардинально різні функції:



ОСКАРЖЕННЯ

у сфері закупівель:
у складі АМКУ
діє спеціальна колегія
щодо розгляду скарг
під час процедур
закупівель



ЗАХИСТУ

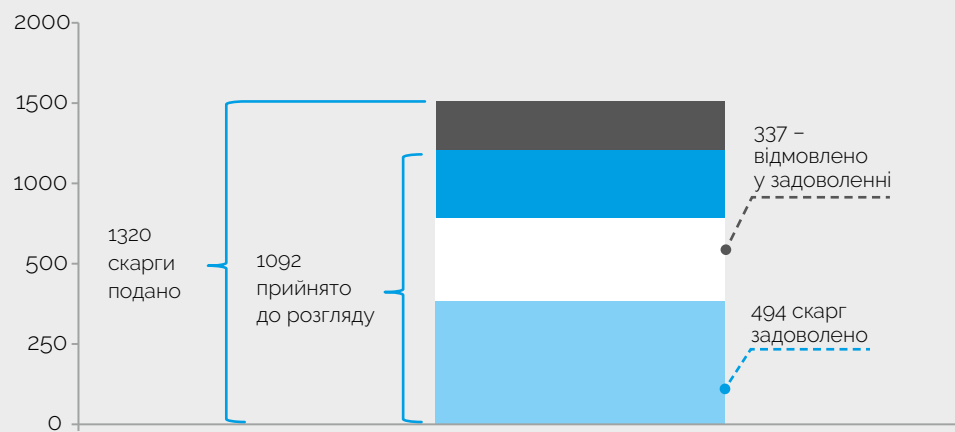
економічної конкуренції
під час закупівель
та розслідування змов
між учасниками

Право звертатися до АМКУ як до органу оскарження надано лише учасникам торгів. Разом з тим, функція оскарження торгів є надзвичайно важливою з точки зору забезпечення належного функціонування системи закупівель.

Перехід України на електронні закупівлі спростив учасникам можливість для оскарження та дозволив робити це через електронну систему – процес став прозоріший, всі учасники отримали доступ до пропозицій своїх конкурентів.

АМКУ проводить багато роз'яснювальної роботи щодо правил електронного оскарження торгів. Рішення АМКУ за результатами оскарження закупівель є важливою практикою, яка дозволяє виявляти системні проблеми у цій сфері, помилки та зловживання.

Однак сьогодні можливості системи електронних закупівель не дозволяють здійснювати аналіз змісту рішень щодо типових порушень під час формування умов тендеру та інших рішень замовника торгів.



За даними АМКУ, протягом 2015 року до постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг подано 1342 скарги про порушення законодавства у сфері державних закупівель. 1092 скарги прийнято до розгляду, з них 494 було задоволено повністю або частково, 337 – відмовлено у задоволенні.

Одночасно, до суду оскаржено всього 82 рішення постійно діючої адміністративної колегії. Судами скасовано всього 3 рішення адмінколегії та жодного остаточно. Це свідчить про високоєфективність та якість роботи АМКУ.

Варто відмітити, що окремі дослідження АМКУ тривають досить довгий час через необхідність збору великої кількості інформації, а також трапляються факти перешкоджання роботи АМКУ.

Наприклад, ЦПК запідозрило ознаки змови під час закупівлі дизпалива комунальним підприємством Кам'янської (Дніпродзержинської) міськради «Зеленбуд» у ПП «Мікс» на 3,59 млн гривень. Єдиним конкурентом фірми на тендері було ТОВ «Екотех». Обидві компанії належали друзям та давнім бізнес партнерам, до того ж, мали ідентичні номери телефону. Разом з тим, коли досліджувати ситуацію розпочав АМКУ, то замовник торгів – комунальне підприємство - просто відмовилося надавати АМКУ відповідні документи для вивчення. Внаслідок чого АМКУ притягнув підприємство до відповідальності у вигляді 5 тис. гривень штрафу за ненадання інформації. І лише після цього вдалося отримати необхідні документи, розглянути справу та накласти на учасників торгів штраф у вигляді 544 тис. гривень.⁶

⁶ <http://ukr.law/case/skasovujemo-zakupivlyu-palyva-yaku-rozihraly-kolyshni-biznes-partnery/>

Варто відмітити, що окрім штрафу, ще однією санкцією для змовників є заборона брати участь в закупівлях протягом 3 наступних років.

Відповідна практика розпочалася влітку 2014 року, коли АМКУ став розміщувати перелік суб'єктів господарювання, винних у тендерних змовах, на своєму сайті (<http://www.amc.gov.ua>, розділ «Державні закупівлі»). Наразі у списку 179 суб'єктів.

На інформацію, опубліковану на сайті АМКУ, можуть посылатися як замовники при прийнятті своїх рішень, так і учасники. Для цього замовнику достатньо вказати у своїх тендерних документах (кваліфікаційна документація) вимогу до учасників процедур надати самодекларацію (у довільній формі), щоб підтвердити відсутність будь яких рішень про винуватість у вчиненні антиконкурентних узгоджених дій, пов'язаних із змовами. Замовник завжди може перевірити достовірність цієї інформації на веб-сайті АМКУ. Одночасно, питання опублікування інформації щодо змовників на сьогоднішній день є виключно добровільною ініціативою АМКУ, оскільки жодною нормою чинного законодавства не передбачено порядку та обов'язку АМКУ щодо опублікування переліку змовників, що може створювати поле для зловживань.

Згідно із інформацією АМКУ, ним **розпочато 112 справ щодо 125 порушень у вигляді антиконкурентних домовленостей під час закупівель 2015 року.**

Зокрема, всього 8 справ розпочато за заявами суб'єктів, права яких порушено, 36 - за повідомленням органів влади та 68 за власною ініціативою. Наведене свідчить про маленьку кількість звернень до АМКУ щодо таких порушень саме суб'єктів, права яких порушуються: конкурентів компаній учасників торгів. Одночасно, велика кількість справ розпочинається за власною ініціативою АМКУ.

ОРГАНИ КАЗНАЧЕЙСТВА

Державна казначейська служба України (ДКСУ) є органом, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів та фактично здійснює оперативний контроль за закупівлями, який відбувається при реєстрації договорів про закупівлю.

ДКСУ перевіряє документи (річний план закупівель та звіт про результати проведення процедури закупівлі) шляхом їх перегляду на веб-порталі Уповноваженого органу. Замовник подає до

органів ДКСУ тільки оригінал договору. Це - суттєве спрощення роботи замовників за умови відсутності збоїв у роботі веб-порталу Уповноваженого органу чи безпосередньо комп'ютерної системи відповідного органу ДКСУ, що може призвести до тимчасового обмеження доступу ДКСУ до необхідної інформації, розміщеної на порталі.

Випадками, в яких органи ДКСУ не реєструють зобов'язання, є: відсутність у розпорядника бюджетних коштів бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом; відсутність документів, які підтверджують факт узяття бюджетного зобов'язання та інші.

Відповідні порушення рідко виявляються під час громадського моніторингу закупівель.

306 попереджень

Згідно зі звітом Мінекономрозвитку, протягом 2015 року органами Казначейства надано 306 попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства (бюджетних фінансових зобов'язань) на загальну суму 390 млн. грн, з них: по коштах державного бюджету - 81 попередження на загальну суму 113 млн. грн, по коштах місцевих бюджетів - 225 попереджень на загальну суму 277 млн. гривень.

РАХУНКОВА ПАЛАТА

Здійснює контрольно-аналітичну та експертну діяльність, яка забезпечує єдину систему контролю за виконанням державного бюджету і бюджетів державних цільових фондів.

Також Рахункова палата України проводить фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших, підзвітних Верховній Раді України, органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності, виключно у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України.

Рахункова палата проводить щорічну перевірку Уповноваженого органу та АМКУ щодо виконання ними функцій відповідно регулювання закупівель та розгляду скарг. Інформація за результатами таких перевірок подається цим органам та Кабінету Міністрів України.



www.antac.org.ua
www.ukr.aw