



ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

11/10-1501

23.11.2018

Голові Рахункової палати

ПАЦКАНУ В.В.

Шановний Валерію Васильовичу!

Надсилаємо адресований Вам депутатський запит народного депутата України Денисенка А. П., оголошений на засіданні Верховної Ради України 23 листопада 2018 року, для розгляду і надання відповіді автору запиту і Голові Верховної Ради України у встановлений чинним законодавством 15-денний термін.

Додаток: депутатський запит на 8 арк. у 1 прим.

З повагою

А. ПАРУБІЙ



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01021, м. Київ, вул. Грушевського, 5

Вих. № 518/11-18

«21» листопада 2018 р.

Першому віце-прем'єр-міністру України-
Міністру економічного розвитку і торгівлі
України Кубіву С.І.

✓ Голові Рахункової палати України
Пацкану В.В.

Директору ДП «Прозорро» Задворному В.В.

ДЕПУТАТСЬКИЙ ЗАПИТ

Щодо необхідності системного перегляду нормативно-правових актів та здійснення комплексу заходів з боку міністерства економічного розвитку і торгівлі України та ДП «Прозорро» з метою вдосконалення роботи системи публічних закупівель

Держава постійно закуповує товари, роботи, послуги які необхідні для задоволення суспільних потреб і проблема зниження рівня зловживань у сфері публічних закупівель є найважливішою проблемою для України. Реформування публічних закупівель має на меті амбіційні цілі: забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. На сьогодні законодавче регулювання функціонування системи публічних закупівель, а також всебічний контроль є одним із найважливіших елементів досягнення поставленої мети.

У червні 2018 року до Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики надійшов Звіт про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році, затверджений Рішенням Рахункової палати від 31 травня 2018 року № 13-1.

В цьому Звіті ретельно проаналізовано: діюче законодавство в сфері публічних закупівель, функціонування самої системи публічних закупівель та її

складових, конкуренція на ринку публічних закупівель, нормативно-правове регулювання сфери публічних закупівель та виявленні прогалини в ньому.

I. На підставі Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році було виявлено, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі України функцію з розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання Закону України «Про публічні закупівлі», здійснює на низькому рівні. Проведений аудит засвідчив низку правових прогалин, які слід врегулювати, оскільки такий низький рівень нормативно-правових актів негативно впливає на сферу публічних закупівель.

1. Порядком функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затвердженим постановою КМУ від 24.02.2016 року № 166, запроваджено роботу окремого органу – постійно діючої комісії, що утворюється уповноваженим органом з метою забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, прийняття рішень, які мають рекомендаційний характер щодо їх підключення/відключення до електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель, це положення Постанови КМУ не відповідає статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі».

Встановлено неврегульованість діяльності Комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель. Відповідно до п. 17 ч.1 ст. 8 Закону України «Про публічні закупівлі» авторизацію електронних майданчиків здійснює Уповноважений орган (п. 34 ч.1 ст.1 Закону України «Про публічні закупівлі», Уповноважений орган - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель). Відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізує державну політику державних та публічних закупівель. Однак, відповідно до п.п. 13 і 17 Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затвердженого постановою КМУ № 166 від 24.02.2016 року, встановлено, що авторизація електронних майданчиків здійснюється на підставі рішення Комісії. Підготовку рішень, відповідно до посадової інструкції, здійснює головний спеціаліст відділу нормативно-правового забезпечення шляхом перевірки доданих документів до заявки на авторизацію оператором авторизованого електронного майданчика та доповідає на засіданні Комісії. Крім того, Комісія розглядає висновок Адміністратора про тестування електронного майданчика на

відповідність технічним вимогам, визначеним Порядком функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою КМУ № 166 від 24.02.2016 року. На підставі розглянутих документів, Комісією приймаються рішення щодо підключення/відключення електронних майданчиків до електронної системи закупівель, що мають рекомендаційний характер. Відповідні рішення фіксуються у протоколах засідань Комісії, які підписуються головою та секретарем.. Рішення комісії приймаються більшістю голосів членів комісії, які брали участь у голосуванні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови.

Комісію утворено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15.03.2016 року № 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» у складі 7 (семи) осіб. До зазначеного наказу вносилися зміни до складу Комісії. Останні зміни до складу Комісії були внесені 12.10.2018 року Наказом № 1490 Мінекономрозвитку (підписано Кубів С.І.), склад Комісії підписано Лахтіною Л.В. (директор департаменту регулювання публічних закупівель), станом на сьогодні до складу Комісії входять: голова Комісії – заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі – Нефьодов М.Є. та члени: член – Буренко М.М. – член громадської організації «Прозорі закупівлі» (за згодою); заступник генерального директора з інформаційних технологій ДП «Прозорро» - Вінницький О.В., начальник відділу моніторингу та розвитку системи ДП «Прозорро» - Матвієць О.Г., начальник відділу правового забезпечення державних закупівель юридичного департаменту – Панько Д.С., заступник директора департаменту регулювання публічних закупівель – начальник відділу політики публічних закупівель – Шимко Н.М. Однак, в Положенні про департамент регулювання публічних закупівель не визначено права щодо створення Комісії при департаменті та у директора департаменту не має повноважень щодо визначення такого складу Комісії. Відповідно до п.14 Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою КМУ № 166 від 24.02.2016 року, передбачено, що голова Комісії вносить на розгляд Уповноваженого органу пропозиції щодо зміни складу комісії. У даному випадку, незрозумілі повноваження директора департаменту щодо візування складу Комісії, яка не відноситься до департаменту регулювання публічних закупівель, оскільки в повноваженнями створення такої Комісії у департаменту немає.

Також, що стосується діяльності Комісії, Порядком функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних

майданчиків, затвердженим постановою КМУ № 166 від 24.02.2016 року визначено, що формат засідань може передбачати присутність членів комісії віддалено, за допомогою засобів зв'язку та інших телекомунікаційних послуг. Як така присутність учасників підтверджується в Порядку не передбачено. Тому ставиться під сумнів законність прийнятих Комісією рішень.

Звертаю увагу, що рішення (протоколи) Комісії не публікуються на офіційному сайті Уповноваженого органу, чим порушується принцип публічності.

2. На сьогодні відсутні нормативно-правові акти, виконавчої гілки влади, які б регламентували порядок змін в електронній системі публічних закупівель «Prozorro». ДП «Прозорро» на своєму веб-порталі (<https://prozorro.gov.ua/roadmap>) постійно інформує про оновлення система, однак, на підставі яких нормативно-правових актів та в які конкретні строки повинні відбуватися ці оновлення не зрозуміло.

В нормах діючого законодавства є лише п. 7 Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, затверджений постановою КМУ № 166 від 24.02.2016 року, в якому зазначено, що оператор авторизованого електронного майданчика повинен у разі внесення змін до законодавства у сфері закупівель та/або прийняття нових нормативно-правових актів привести у місячний строк з дня набрання ними чинності функціональні характеристики та можливості авторизованого електронного майданчика у відповідність з такими змінами та актами. Тобто щодо оновлення всієї системи електронних публічних закупівель строки не встановлені, та і підстави, окрім змін до законодавства у сфері закупівель та/або прийняття нових нормативно-правових актів не має. Хоча амбітні цілі щодо оновлення системи електронних закупівель «Prozorro» розміщені на їх веб-порталі (<https://prozorro.gov.ua>), свідчать про інше.

3. Недостатність нормативно-правового регулювання відносин між Адміністратором електронної системи закупівель та Операторами авторизованих електронних майданчиків, оскільки договори щодо надання доступу до бази даних та модуля електронного аукціону для забезпечення проведення проведення користувачами процедур закупівель, не містять чітких умов відповідальності Адміністратора у разі недотримання обов'язків підтримки системи згідно із встановленим регламентом. Це створює умови, за яких ДП «Прозорро» може зловживати своїм становищем по відношенню до Операторів. Також цим договором встановлено обов'язок Операторів здійснювати відповідні доопрацювання майданчика у строки, визначені Адміністратором, тобто Адміністратор самостійно приймає рішення про доопрацювання системи та встановлює власні строки реалізації, тим самим встановлює певні правила роботи на ринку публічних закупівель електронним

майданчикам системи. Знов таки не зрозуміло на підставі чого у ДП «Прозорро» з'являються такі повноваження.

II. Діяльність ДП «Прозорро» як Адміністратора системи публічних закупівель не відповідає нормам чинного законодавства, що підтверджується:

1. Звітом про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році, затвердженого рішенням Розрахункової палати від 31.05.2018 року № 13-1, в якому зазначається, що Статут ДП «Прозорро» визначає 15 напрямів діяльності підприємства згідно з КВЕД. Проте аналіз статутних документів, структури Підприємства не підтверджує науково дослідну діяльність ДП «Прозорро», зокрема, відсутні науковий підрозділ; забезпеченість науковими і науково технічними кадрами; проведення науково дослідних робіт і розробок; отримання атестату від МОН тощо. Аналіз засвідчив, що на сьогодні основна діяльність Підприємства полягає в обслуговуванні «ІТС «Prozorro». Друкування інших видів продукції, виробництво інших паперових канцелярських виробів, оптова та роздрібна торгівля товарами господарського призначення та канцелярським приладдям Підприємством не здійснюється. З огляду на зазначене, Статут не відображає фактичних напрямів діяльності ДП «Прозорро» та має бути приведений у відповідність із законодавством.

2. Адміністратор забезпечує функціонування та розвиток системи електронних закупівель. Запроваджує доопрацювання/налаштування системи, які нічим не регулюються та не вимагаються нормами чинного законодавства. Тим самим Адміністратор покладає на Операторів обов'язок виконання таких доопрацювань, відповідно до договору, невиконання таких доопрацювань, тягне порушення умов договору та може призвести до відключення Оператора від системи електронних публічних закупівель. Такі положення наводять на думку, що ДП «Прозорро» є монополістом в даній сфері та може зловживати своїм положенням в сфері адміністрування публічних закупівель.

3. Рахункова палата у п. 9 (висновку) Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році, встановила, що у 2017 році ДП «Прозорро» відповідно до пункту 6 Порядку № 166 за проведення тестування 13 електронних майданчиків оператору авторизованого електронного майданчика сплачено 663,0 тис. гривень. При цьому така плата зараховується не до Державного бюджету України, а адміністратору, визначеному уповноваженим органом суб'єкта господарювання.

Протягом 2016 – 2017 років авторизовано 27 електронних майданчиків, з яких у 2017 році три відключено. Станом на 31.12.2017 функціонувало 24 акредитовані електронні майданчики.

Аналіз засвідчив, що лише шість електронних майданчиків, які фактично здійснюють діяльність у цій сфері, брали участь у пілотному проекті

електронної системи закупівель «Громадська організація «Transparency International Ukraine» та надавали кошти на її розроблення.

Так, у 2017 році ДП «Прозорро» отримало плату для забезпечення функціонування та розвитку системи від 27 суб'єктів господарювання – власників електронних майданчиків – 81 901,46 тис. гривень. При цьому 21 контрагентом – оператором електронного майданчика сплачувалася лише абонентська плата у розмірі 20,0 тис. грн, що свідчить про відсутність їх діяльності.

Найбільшими платниками є шість суб'єктів господарювання: ТОВ «Держзакупівлі.Онлайн»; ТОВ «ЗАКУПКИ.ПРОМ.УА»; ТОВ «НАУКОВО-ВИРОБНИЧЕ ПІДПРИЄМСТВО «ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ»; ТОВ «Е-Тендер»; ПАТ КБ «ПРИВАТБАНК»; ТОВ «Ньютенд», проплата яких становила 77 156,01 тис. грн, або 94,2% від всіх сплачених операторами коштів адміністратору. Загальний розмір коштів, повернених ДП «Прозорро» п'яти операторам електронних майданчиків, становив 17 588, 74 тис. грн (97,65% від усієї поверненої підприємством суми).

З огляду на зазначені факти, встановлені під час контрольного заходу, ринок у сфері надання послуг із забезпечення функціонування електронної системи закупівель (електронних майданчиків) має ознаки монополізованого.

Аудиторами Рахункової палати орієнтовно розраховано можливий прибуток операторів електронних майданчиків: у середньому суб'єкти господарювання – адміністратори електронних майданчиків, які брали участь у електронних закупівлях, мали отримати від учасників електронних торгів у 2017 році понад 473269,83 тис. гривень.

Крім того, оператори електронних майданчиків отримують кошти за надання додаткових послуг користувачам (учасникам процедур), що стосуються електронних торговельних процедур, але не входять до базового пакета послуг оператора. Вартість таких послуг визначається за домовленістю між оператором та користувачем особисто, що залишається поза межами контролю органів державної влади.

По суті, проект ІТС «Prozorro» має ознаки комерційного та такого, що створює ризики монопольної змови на ринку публічних закупівель.

4. Неврегульованістю «допорогових закупівель» на рівні виконавчої влади, Порядок здійснення допорогових закупівель, затверджений наказом № 35 від 13.04.2016 року ДП «Зовнішторгвидав України» (ДП «Прозорро») позбавив учасників закупівель права на оскарження дій замовника до Антимонопольного комітету України, натомість, абз.4 ч.1 ст.2 Закону України «Про публічні закупівлі» зазначає, що 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. Таким чином, при використанні замовником електронної системи закупівель, якщо замовником були порушені принципи публічних закупівель, то в учасників закупівель, повинен бути дієвий механізм захисту своїх прав.

Пунктом 6 та 8 Рішенням від 31.05.2018 №13-1 Рахункової палати було запропоновано Міністерству економічного розвитку і торгівлі України та ДП «Прозорро» вчинити певні заходи по врегулювання виявлених проблем.

Враховуючи вищенаведене, керуючись статтею 15 Закону України «Про статус народного депутата України», прошу надати мені наступну інформацію:

1. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України:

1) про підтвердження усунення недоліків з розроблення та затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання Закону України «Про публічні закупівлі» у відповідність до п. 6 від 31.05.2018 №13-1 Рахункової палати ;

2) на підставі якого нормативно-правового акту здійснюється оновлення/покращення в електронній системі публічних закупівель «Prozorro»;

3) копії документів (накази, положення, інструкції, регламент тощо), які підтверджують законність створення та функціонування Комісії із забезпечення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель;

4) копії протоколів засідань Комісії із забезпечення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель – за 2018 рік;

5) копії рішень засідань Комісії із забезпечення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель – за 2018 рік.

2. Державному підприємству «Прозорро»:

1) про підтвердження усунення недоліків в роботі ДП «Прозорро» у відповідність до п.8 від 31.05.2018 №13-1 Рахункової палати;

2) копію Статуту ДП «Прозорро»;

3) копії документів, які підтверджують проведення фінансового аудиту ДП «Прозорро» за 2016-2017 роки та I півріччя 2018 року;

4) копію регламенту роботи системи публічних закупівель «Prozorro»;

5) копії документів на підставі яких здійснюється оновлення/покращення в електронній системі публічних закупівель «Prozorro»;

б) копії документів, які регулюють взаємодію Адміністратора та Операторів електронних майданчиків щодо: розрахунків, оновлення/покращення системи, вимоги для впровадження оновлення системи та її функціонування тощо.

7) роз'яснення на підставі чого своїм Наказом № 35 від 13.04.2016 року ДП «Прозорро» позбавило учасників закупівель права на оскарження рішень дій замовника до Антимонопольного комітету України.

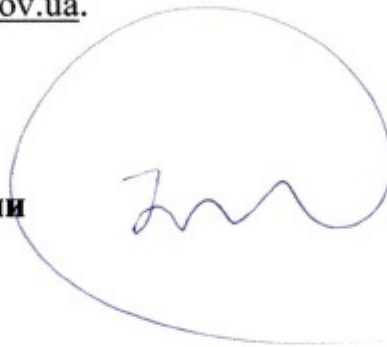
3. Рахунковій палаті надати:

1) інформацію щодо контролю по виконанню Рішення від 31.05.2018 №13-1 Рахункової палати Про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році.

Про результати розгляду мого депутатського запиту прошу Вас повідомити мене у визначений законодавством термін.

Копії документів прошу надсилати на електронну пошту: Denysenko.Anatolii@rada.gov.ua.

З повагою,
народний депутат України



А.П. Денисенко
(посв. № 371)