

# Право Держаудитслужби на зупинення процедури закупівлі чи накладення заборони фінансування договорів про закупівлю: вимушений захід?

05.10.2021 Голова Державної аудиторської служби України Геннадій Пліс відзвітував про діяльність Держаудитслужби як органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Зважаючи на невпинне оновлення чинного законодавства та факт, що закупівельну громаду досі турбує питання контролю за дотриманням законодавства у сфері публічних закупівель, що здійснюється шляхом проведення моніторингу закупівлі чи перевірки закупівель, а також державного фінансового аудиту та інспектування, пропонуємо висвітлити актуальні питання щодо цього. І допоможе нам розкласти все по полицях Геннадій Пліс.

**Радник в сфері державних закупівель.** Геннадію Володимировичу, вітаємо! У 2019 році Держаудитслужбою проведено 74 перевірки закупівель. У 2020 році кількість перевірок склала 77. У 2021 році показник уже сягнув позначки **468** закупівель. Неозброєним оком бачимо стрімкий зріст. Скажіть, чим обумовлені такі показники? Що стало «першоджерелом» такої кількості перевірок закупівель? Які фактори сприяли досягненню такого позитивного результату?

**Геннадій Володимирович.** Хоч одним з пріоритетних напрямів Держаудитслужби була перевірка процедур закупівель саме будівництва, але у 2021 році зросла кількість проведених перевірок насамперед у зв'язку з перевіркою закупівель за кошти з фонду боротьби з COVID-19.

Головний фактор, який сприяв такому результату, — це розробка і супроводження Держаудитслужбою та подальше прийняття постанови КМУ від 16.12.2020 № 1266 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 631 і від 11 жовтня 2016 р. № 710».

Зазначені **зміни розширили та конкретизували підстави для здійснення перевірок закупівель**, забезпечили приведення їх у відповідність до положень [Закону України «Про публічні закупівлі»](#) та унормували потребу обґрунтування замовниками технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі тощо.

Крім того, **з'явилася можливість перевірки правомірності проведення спрощених закупівель та / або укладання договорів без проведення процедур закупівель**, що не може бути перевірено під час моніторингу та оскаржено в Антимонопольному комітеті

України.

Відповідні зміни в законодавстві роблять перевірку закупівель одним з найактуальніших та найоперативніших заходів державного фінансового контролю (зокрема, через відсутність необхідності попередження замовників про їх початок).

Неабиякий вплив як на кількісну, так і на якісну складову проведених перевірок мала злагоджена та ефективна робота територіальних офісів Держаудитслужби, а також їх тісна співпраця за результатами проведених перевірок з представниками правоохоронних органів.

**Прим. ред.: користуйтеся корисними матеріалами:**

**[Приклад обґрунтування закупівлі електричної енергії](#)**

**[Приклад обґрунтування технічних та якісних характеристик закупівлі послуг з розподілу електричної енергії](#)**

**[Приклад обґрунтування технічних та якісних характеристик закупівлі послуги із компенсації перетікань реактивної електричної енергії, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості](#)**

**[Приклад обґрунтування технічних, якісних характеристик очікуваної вартості закупівлі паперу](#)**

**[Приклад обґрунтування технічних та якісних характеристик закупівлі палива, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі](#)**

Серед нововведень у другій половині 2021 року хочу виокремити створення нового окремого структурного підрозділу в структурі Держаудитслужби — Департаменту перевірок закупівель, який займатиметься проведенням перевірок виключно закупівель, що, в свою чергу, дасть можливість надалі ще оперативніше реагувати на потенційні порушення та зловживання під час здійснення закупівель замовником. Перевірки за письмовим рішенням керівника Держаудитслужби або його заступника за наявності підстав, визначених законодавством.

При цьому Держаудитслужбою наголошено на пріоритеті щодо зміщення акцентів на якісні характеристики заходів державного фінансового контролю. У зв'язку з чим здійснено ряд системних заходів для узгодження та відповідності основних процесів діяльності Держаудитслужби вимогам стандарту ISO 9001:2015 «Система управління якістю. Вимоги». Розроблено адміністративний регламент перевірок закупівель.

**Радник в сфері державних закупівель. Відомо, що за результатами перевірки у 2021**

*році 468 закупівель виявлено порушень на 36 600 000 грн. Хто ж ці основні «порушники»-замовники? Які заходи впливу щодо них вживалися та чи можете навести декілька прикладів порушень законодавства про закупівлі?*

**Геннадій Володимирович.** Серед основних «порушників» можна виділити таких замовників, як:

обласні служби автомобільних доріг;

комунальні підприємства, управління та департаменти міських рад;

міські та обласні лікарні та госпіталі.

**Серед порушень, які найчастіше були допущені ними:** завищення обсягу і вартості робіт та / або невиконання необхідних обсягів робіт, оплата робіт, що взагалі не були виконані; завищення вартості товарів / матеріалів / обладнання; безпідставне внесення змін до істотних умов укладених договорів про закупівлю: збільшення ціни за відсутності законних підстав та обґрунтувань.

За результатами проведених перевірок та встановлених порушень, з метою забезпечення понесення відповідальності з боку порушників за порушення фінансово-бюджетної дисципліни вжито відповідних заходів впливу, а саме: **усі матеріали перевірок передані до правоохоронних органів, за результатами яких зареєстровано кримінальні провадження, розпочато численні досудові розслідування;** складено протоколи про адміністративні порушення за порушення законодавства у сфері закупівель за статтею 164<sup>14</sup> [КУпАП](#) та, відповідно, притягнуто до адміністративної відповідальності відповідних осіб, а також сплачено адміністративні штрафи. Наведу реальні приклади.

### Приклад 1

Перевіркою використання КП «Облтрансбуд» Одеської обласної ради бюджетних коштів на проведення будівельних робіт з капітального ремонту ставка в с. Великопоске Великомихайлівського району Одеської області, капітального ремонту дитячого садка та будівництва модульної котельної в с. Єгорівка Роздільнянського району Одеської області **встановлено безпідставне відхилення найнижчої цінової пропозиції,** результатом чого стало укладання договору про закупівлю за завищеною на 407 тис. грн вартістю з підрядником, який в подальшому ще й завищив обсяги виконаних робіт в актах виконаних робіт; **перерахування бюджетних коштів у сумі 8,9 млн грн за роботи** з капітального ремонту ставка в с. Великопоске Великомихайлівського району Одеської області, **які взагалі не виконані.**

За результатами перевірки закупівлі Одеською обласною радою **прокуратурою зареєстровано кримінальне провадження** та здійснюється досудове розслідування.

### Приклад 2

При повному або частковому копіюванні чи цитуванні будь-якої інформації з порталу "Радник у сфері публічних закупівель" ви зобов'язані вказувати джерело інформації (ст. 176 ККУ). Джерело:  
[https://radnuk.com.ua/praktyka\\_zakupiveli/kontrol\\_ta\\_vidpovidalnist/pravo-derzhavnytsluzhby-na-zupynennia-protsedury-zakupivli-chy-nakladennia-zaborony-finsuvannia-dohovoriv-pro-zakupivliu-vymushenyj-zakhid/](https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupiveli/kontrol_ta_vidpovidalnist/pravo-derzhavnytsluzhby-na-zupynennia-protsedury-zakupivli-chy-nakladennia-zaborony-finsuvannia-dohovoriv-pro-zakupivliu-vymushenyj-zakhid/)

Працівниками Південного офісу Держаудитслужби з залученням фахівця Головного управління Держпродспоживслужби в Одеській області **проведено перевірку закупівель дезінфікуючих засобів** Департаментом освіти і науки Одеської обласної державної адміністрації (далі — Департамент) (акт від 25.05.2021 № 06-13/16), якою встановлені порушення, **що призвели до втрат у сумі 9 млн грн.**

У грудні 2020 року Департаментом за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на закупівлю засобів захисту учасників освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти *під час карантину без застосування конкурентних процедур укладено 6 договорів закупівлі дезінфікуючих засобів (різних виробників та сфер застосування) на загальну суму 34,4 млн грн.*

Під час перевірки у присутності фахівців Південного офісу Держаудитслужби у 174 закладах загальної середньої освіти проведені інвентаризації дезінфекційних засобів, за результатами яких встановлено, що у 124 закладах освіти понад 95 % обсягу придбаного дезінфікуючого засобу «AlcoClean» є в наявності (не використано), при цьому термін використання спливає у квітні 2022 року. Зазначений факт ставив під сумнів наявність потреби в придбанні деззасобів у такій кількості.

**За результатами перевірки встановлено відсутність** у двох видів дезінфекційних засобів («Спіритус» та «AlcoClean») з шести **позитивного висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи** щодо можливості використання у закладах загальної середньої освіти засобів дезінфекційних «Спіритус» та «AlcoClean», без наявності якого застосування дезінфекційних засобів у навчальних або дитячих закладах заборонено.

Таким чином, Департаментом придбані дезінфекційні засоби, використання яких заборонено в закладах загальної середньої освіти, що призвело до незаконного використання коштів субвенції у сумі 9 млн грн. **За результатами перевірки закупівлі Одеською обласною прокуратурою зареєстровано кримінальне провадження та здійснюється досудове розслідування.**

### Приклад 3

Управлінням Західного офісу Держаудитслужби у Волинській області проведено перевірку закупівель Державного підприємства «Передпускова дирекція шахти № 10 „Нововолинська“» (далі — Підприємство), яке є виконавцем бюджетної програми щодо будівництва шахт, за процедурою закупівлі «Електрична енергія» (*інформацію опубліковано в електронній системі закупівель за номером ID: [UA-2020-02-21-002297-b](#)*) за період з 01.01.2020 по 31.05.2021.

Проведеною перевіркою закупівлі встановлено, що Підприємством було проведено відкриті торги на закупівлю електричної енергії (*процедура № [UA-2019-12-09-001367-c](#)*), переможцем яких визначено ТОВ «ВЕК „П“» з ціною пропозицією після аукціону 17,3 млн грн на закупівлю 14,4 млн кВт\*год по ціні 1,2 грн за 1 кВт\*год.

Проте протоколом засідання тендерного комітету від 14.02.2020 № 8 **відмінено торги у зв'язку з відсутністю фінансування** Підприємства в бік зменшення обсягів споживання електричної енергії, **та Підприємством в подальшому застосовано переговорну процедуру закупівель із підстави нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, яка унеможлиблює дотримання замовниками строків для проведення тендеру.**

За результатами проведеної переговорної процедури укладено договір про закупівлю № 9 від 28.02.2020 із ТОВ «ЕНСОЛ Україна», при цьому зменшено кількісні показники виробничої програми по закупівлі електроенергії з 14,4 до 10,5 млн кВт\*год на суму 29,4 млн грн з ПДВ.

Водночас перевіркою встановлено, що Підприємством у порушення вимог пункту 3 частини 2 статті 35 Закону України «Про публічні закупівлі» в редакції, яка діяла на дату проведення переговорної процедури закупівлі, **безпідставно застосовано переговорну процедуру щодо закупівлі електричної енергії** та укладено договір про закупівлю електричної енергії за ціною 2 802,0 грн за 1 МВт, яка перевищує ціну електроенергії, що склалась на ринку, на 879,3 гривень.

Таким чином, здійснення закупівлі у ТОВ «ЕНСОЛ Україна» електричної енергії в кількості 9 200,912 МВт\*год по завищеній ціні призвело до втрати активів та завдання матеріальної шкоди (збитків) Підприємству на загальну суму **7,8 млн грн з ПДВ.**

**За результатами проведеної перевірки об'єкту контролю направлено вимоги про усунення порушень, а матеріали 17.08.2021 передано до Слідчого управління ГУНП у Волинській області, які долучено до кримінального провадження.**

Відповідний перелік не є вичерпним.

**Радник в сфері державних закупівель.** Дякуємо за детальні приклади та перейдемо безпосередньо до моніторингу закупівель. Так, Держаудитслужбою, як порівняти з 2020 роком (проведено 6 510 моніторингів, з них порушень — 6 024), у 2021 році проведено 6 427 моніторингів закупівель, з них 5 237 виявлених порушень. Які найчастіші повторювані помилки замовників Ви могли б виокремити?

**Геннадій Володимирович.** Протягом січня — вересня 2021 року Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи забезпечили здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері закупівель шляхом проведення моніторингу **7,7 тис. процедур закупівель загальною вартістю 179,3 млрд грн** (за 9 місяців 2020 року — 102,9 млрд грн), результати якого засвідчили допущення замовниками порушень під час проведення 6,3 тис. закупівель (майже 81,6 % охоплених контролем) загальною вартістю 108,6 млрд гривень (за 9 місяців 2020 року — 91,5 млрд грн).

Типи порушень, яких припускаються замовники у 2021 році, лишаються незмінними порівняно з попередніми періодами. У понад 4 тис. процедурах закупівель виявлено:

недотримання порядку розгляду тендерних пропозицій;



укладення договорів про закупівлю та внесення до них змін з порушенням Закону України «Про публічні закупівлі»;

використання замовниками переговорних процедур закупівель, зокрема за відсутності законодавчо визначених підстав, тощо.

Типовість порушень у діях замовників пояснюється перш за все недосконалістю системи публічних закупівель, яка дозволяє уникати відповідальності посадовим особам замовників за порушення законодавства у відповідній сфері через відмову в наданні даних, необхідних для складання адміністративного протоколу на порушника.

Низький рівень усунення порушень, виявлених за результатами моніторингу процедур публічних закупівель у майже 9 % (9 місяців 2020 року — 16,6 %), є прямим відображенням рівня свідомості замовників, позаяк наразі в Україні відсутній дієвий механізм притягнення винних осіб до адмінвідповідальності за статтею 164<sup>14</sup> КУпАП.

Наразі Держаудитслужба не наділена правом призупинення / зупинення процедури закупівель, зупинення / заборони фінансування договорів про закупівлю, навіть коли за результатами моніторингу встановлені грубі порушення Закону.

Зважаючи на зазначене, **з метою посилення інституційної спроможності органу державного фінансового контролю, а також відповідальності замовників за порушення законодавства у визначеній сфері Держаудитслужба підготувала пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо удосконалення державного фінансового контролю у сфері закупівель, які надіслано на розгляд до Мінекономіки і Мінфіну.**

Розроблені зміни покликані унормувати питання, зокрема щодо доступу до відомостей про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, встановити заборону вчиняти будь-які дії та приймати будь-які рішення стосовно процедур закупівель, за результатами моніторингу яких складено висновок про порушення вимог Закону, до підтвердження усунення цих порушень або набрання чинності рішеннями суду (у разі оскарження висновків про результати моніторингу процедури закупівлі).

**Радник в сфері державних закупівель.** Незважаючи на те що у 2021 році було проведено менше моніторингів закупівель, економічний результат показує сприятливу картину, а саме: охоплено моніторингом сум закупівель на 161,101 млн грн, що понад вдвічі більше за показники попереднього року (68,923 млн грн). Про що це свідчить?

**Геннадій Володимирович.** Зростання обсягу фінансових ресурсів, охоплених моніторингом публічних закупівель у 2021 році, є прямим свідченням збільшення державного фінансування соціально значущих сфер економіки, зокрема, пов'язане із використанням коштів утвореного у складі Державного бюджету України фонду боротьби

з хворобою COVID-19.

**Радник в сфері державних закупівель.** *Окремо хотілося зауважити щодо наказу Держаудитслужби від 24.09.2021 № 337, яким передбачено системний аналіз причин визнання судами необґрунтованими висновків, рішень та вимог органів Держаудитслужби. Ця інформація є дуже цінною для закупівельної громади. Тож, якщо вона підлягає структуруванню відповідальними підрозділами Держаудитслужби, то чи буде оприлюднюватися, наприклад, на офіційному сайті Держаудитслужби?*

**Геннадій Володимирович.** Щодо питання системного аналізу причин визнання судами необґрунтованими висновків, рішень та вимог органів Держаудитслужби скажу таке. Юридичний департамент нашої служби постійно здійснює системний аналіз (рішення було прийнято ще у березні наказом від 15.03.2021 № 25/1-001600-35-2021).

За результатами аналізу інформація доводиться до відома та надається для використання в роботі самостійним структурним підрозділам апарату та міжрегіональним територіальним органам Держаудитслужби. Зокрема, здійснюється аналіз не лише судових рішень Верховного Суду, але й досліджуються рішення судів перших інстанцій.

Під час аналізу рішень судів першої та апеляційної інстанцій Держаудитслужба враховує висновки Верховного Суду та доцільність їх оскарження з метою економії витрачання коштів на сплату судового збору.

Зазначу, що позиція судів щодо оскарження рішень Держаудитслужби, прийнятих за результатами заходів державного фінансового контролю, часто змінюється.

У разі якщо за результатами аналізу окремих напрямів роботи встановлюється, що окремі норми законодавчих чи підзаконних нормативно-правових актів належно не функціонують або їх застосування унеможлиблюється специфікою роботи органів ДФК, Департамент готує зміни до таких законодавчих чи підзаконних нормативно-правових актів.

Окрім того, з метою підтвердження окремих позицій щодо застосування нормативно-правових актів, керуючись частиною 3 статті 21 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та з урахуванням завдань та предметів відання комітетів Верховної Ради України, Департаментом готуються звернення до останніх із проханням надати відповідні роз'яснення.

**Радник в сфері державних закупівель.** *Розкрийте секрет: станом на листопад 2021 року активно діє процес впровадження та створення системи підтримки прийняття рішень та керування бізнес-процесами Держаудитслужби та її інтеграція із зовнішніми базами даних. Даною системою передбачається: облік виявлення та відшкодування порушень; автоматизоване формування актів та звітів; портал комунікацій та розробка модуля аналітики для ефективного контролю у сфері закупівель. Тож виникають запитання:*

*коли система запрацює на повну силу? Які дедлайни?  
чи буде якась інтеграція з ЦБД – ДП «Прозорро»?*

*яким чином відбуватиметься автоматизація формування звітів чи актів? Тобто аудитор заповнює обов'язкові поля, а все інше залежить від системи?*

*який кіберзахист такої системи передбачається?*

**Геннадій Володимирович.** Простими словами, дане нововведення — це чекліст аудитора, що фактично скоротить час на підготовку висновку за результатом моніторингу.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 № 375-р «Про визначення окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації, їх державних замовників та передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Міністерству цифрової трансформації на 2021 рік» розроблено функціонал фази I ІАСППР «е-аудитор», який введено в дослідну експлуатацію наказом Держаудитслужби від 06.10.2021 № 353 (орієнтовна дата завершення дослідної експлуатації 29.04.2022).

Наразі триває підготовка до розробки в межах 2021 року функціоналу фази II (орієнтовна дата введення дослідної експлуатації фази II — січень 2022 року).

Відповідь на запитання, чи буде якась інтеграція з ЦБД — ДП «Прозорро»: **так, передбачається інтеграція з електронною системою закупівель** через відкриті API.

Щодо запитання, яким чином відбуватиметься автоматизація формування звітів чи актів, то планується, що система буде забезпечувати автоматичне формування звітів за визначеними алгоритмами розрахунку, формування актів буде забезпечуватися з підтримкою автоматизації процесів формування документа шляхом злиття інформації з карток порушень.

Щодо запитання, який кіберзахист такої системи передбачається, то з метою захисту системи буде здійснена сукупність організаційних і інженерних заходів, програмно-апаратних засобів, які забезпечують захист інформації (побудова КСЗІ) відповідно до НД ТЗІ 3.7-003-05 «Порядок проведення робіт із створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі» та інших нормативно-правових актів, що регламентують заходи захисту інформації та кібербезпеки.

**Радник в сфері державних закупівель.** Щиро раді, що Держаудитслужба стає більш відкритою для закупівельної громади. До нових зустрічей!

**Інтерв'ю підготувала заступниця головного редактора журналу «Радник в сфері державних закупівель» Ганна Довгая**