

Інформаційний дайджест

“Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель”



Що турбує Єврокомісію в сфері державних закупівель?

Жозе Тейшейра про стратегію державних закупівель в Україні

Центр політичних студій та аналітики пропонує Вашій увазі 3-й номер інформаційного дайджесту в рамках коаліційного проекту “Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель”.

ТОП-новина:

Департамент державних закупівель та державного замовлення отримав нового очільника.

Продовження на

6

Перші результати

Забезпечення потреб органів влади

ст.2

Півмільярда під вибори заради виборів

ст.4

Зростання корупційних процедур

ст.5

Проект реалізації громадського моніторингу.

Перші результати – забезпечення потреб органів влади

Окрім теми організації та проведення дитячого оздоровлення серед перших результатів проекту також була узагальнена інформація щодо забезпечення потреб органів місцевої влади.

Перші результати моніторингу засвідчили те, що тендерні процедури проводять лише обласні державні адміністрації та в деяких випадках міські ради обласних центрів. В переважній більшості районні органи місцевої влади не проводять тендерних процедур, оскільки кошти, які закладаються на забезпечення потреб органів місцевої влади є нижче нижньої межі та не досягають 100 000 грн. Серед предметів закупівлі, що підпадають під тендерні процедури, в районних органах влади можна побачити, як правило паливно-мастильні матеріали (рідкі), водо-електро-газопостачання.

З однієї сторони недостатнє фінансування змушує орендувати навіть орг.техніку, не маючи змогу, придбати її для повноцінної роботи управлінь та відділів, а з іншої сторони, з урахуванням відсутності особливого контролю за закупівлями, що здійснюються на власний розсуд розпорядників коштів, трапляється ряд випадків, що потребує додаткового дослідження.

Зокрема, під час моніторингу в *Запорізькій області* було виявлено такі цікаві факти, як *“Запорізька районна державна адміністрація автомобіль не орендує, а згідно договору № 210611-ПІ знаходиться на випробуваннях ОХРП «Автотранспорт» ПАО «АЗ»”*.

Інший випадок: *“Орендодавцем автомобіля, який орендується для забезпечення належного функціонування Чернігівської районної державної адміністрації Запорізької області є фермерське господарство № 999”*. Місцевими координаторами вже надіслано інформаційний запит щодо надання договору оренди для більш детального вивчення обставин.

На кошти які виділяються на паливно-мастильні матеріали в Гуляйполі зможуть проїхати 2 500 км (на закупівлю паливно-мастильних матеріалів 2950 грн), а в місті Бердянськ 200 000км (на закупівлю паливно-мастильних матеріалів передбачено 236.060 грн) і ніяких закупівель інших в місті не проводять.



Багато випадків оренди орг.техніки, автомобілів здійснюється за договором позички. Ці матеріали наразі проходять перевірку нашими обласними партнерами. Виявлено факт, що Закупівля бензину в Запорізькій РДА, Пологівській РДА, Куйбишевській РДА, Чернігівській РДА та Токмацькій РДА здійснюється в ТОВ виробничо-торгівельна фірма «Авіас», і це лише відома нам інформація про саме ці РДА. Чи це пов'язано з вигідною пропозицією цієї компанії, чи тут є корупційна складова таких договорів, буде з'ясовуватися в подальшому.

Утримання міської ради Луцька у 2012 році коштує 8 мільйонів 768 тисяч 585 гривень. Минулого року на це витратили 2 мільйони 545 тисяч гривень, у 2010 році - 10 мільйонів 173 тисячі 960 гривень.

Якщо порівняти витрати на фінансування потреб органів влади в *Херсонській* області, то картина виглядає наступним чином:

Порівняльна таблиця кошторисів на утримання органів влади в Херсонській області

	Назва органу влади	2011 (грн)	2012 (грн)	
1	Херсонська обласна рада	4 665 100	5 528 900	↑
2	Бериславська РДА	941 170	937 350	↓
3	Каховська РДА	1 015 230	1 021 850	↑
4	Нововоронцовська РДА	1 190 920	1 154 273	↓
5	Скадовська РДА	1 648 689	1 623 824	↓
6	Чаплинська РДА	2 515 432	2 518 193	↑

Звісно, що різниця між витратами різних органів влади буде значною. Це залежить і від кількості працівників, і від покладених на орган влади повноважень. Проте, проаналізувавши динаміку зростання та зменшення витрат на утримання органів влади в Херсонській області, стало помітним непропорційне зростання витрат на потреби органів влади обласного рівня. Так витрати на утримання апарату Херсонської обласної ради зросли за останній рік майже на 17%. В той самий час видатки на органи влади районного масштабу або лишилися на тому самому рівні, або навіть зменшилися.

Півмільярда гривень під вибори заради виборів.

Столичні цікаві факти.

Київ як столиця, завжди був особливим містом для усіх представників центральної влади, оскільки вважається лакмусовим папірцем сприйняття чи не сприйняття провладної політики.

Координатори проекту в місті Києві та області підводячи перші підсумки знайшли ряд цікавих фактів, що відбуваються в столиці. Окрім численних порушень процедури державних закупівель, громадські аудитори звернули увагу на цікавий факт: видатки на соціальні програми у місті Київ на 2012 рік стали супервеликими. Так, цільові програми «Турбота» та «Турбота. Назустріч киянам» порівняно з 2011 роком зросли до півмільярда:

У 2010 році - 55508300 грн. У 2011 році - 81659400 грн. У 2012 році передбачено 503559300 грн.(станом на 21.06.2012 року профінансовано 146484300 грн.). Дивна річ: дані соціальні програми розраховані на 5 років, в період з 2011-2015 рр. Як відомо, саме в ці роки, у м. Київ відбудуться численні вибори до ВРУ, Київради, вибори міського голови, а також вибори Президента. Більше того, починаючи з 2012 року видатки на програми будуть тільки збільшуватися. Головна допомога програми «Турбота. Назустріч киянам», передбачає стрімке збільшення тільки адресної допомоги незахищеним киянам. У той час, на загальноміську комплексну програму «Сім'я, діти, молодь м. Києва», яка може простимулювати громадян заробляти гроші на сім'ю, розвивати сім'ю, Київрада на 2012 рік виділила мізерні, як для міста-мільйонника, 1163200 грн. З чим пов'язана така щедрість київської влади? Риторичне питання. Але уже зараз можна передбачити, що соціально незахищені кияни стануть головними об'єктами адміністративного підкупу з боку провладних політичних сил.



Кількість найбільш корупційних процедур державних закупівель зросла у 8 разів у першому півріччі 2012 року

Частка найбільш корупційних процедур державних закупівель у одного учасника зросла майже у вісім разів: із 6% у першому півріччі минулого року до 45% у першому півріччі 2012 року. Про це свідчать результати аналізу експертами Центру політичних студій та аналітики даних Державної служби статистики України.

Загалом у першому півріччі цього року було здійснено майже 64 000 процедур закупівель, згідно з укладеними договорами. Це майже в півтори рази більше, ніж у відповідному періоді минулого року (38 251 процедура). Із них 48% склали відкриті торги, 45% - закупівлі у одного учасника, 7% - запит цінкових пропозицій, решта – двоступеневі торги та попередня кваліфікація учасників. Минулого року відкриті торги склали 79% від усіх проведених процедур закупівель, згідно з укладеними договорами, запит цінкових пропозицій – 15%, а закупівлі у одного учасника – 6%.



Всього у першому півріччі 2012 року за укладеними договорами державних закупівель було витрачено 222,7 млрд. грн. (у першому півріччі 2011 року у півтори рази менше – 154 млрд. грн.). Більше половини з них (54%) було витрачено через закупівлі у одного учасника. Це в два рази більше, ніж у той же період 2011 року (26%). На відкритих торгах було витрачено 45% (у 2011 році – 72%), а на решті процедур закупівель – близько 1%. Помітно зріс обсяг державних коштів, які витрачаються поза процедурами державних закупівель, які встановлюються профільним Законом «Про здійснення державних закупівель».

Так, у першій половині 2011 року поза процедурами було витрачено 111,8 млрд.грн., тоді як цього року вже майже 164 млрд.грн. Збільшилася також кількість учасників, які подавали свої пропозиції (із 97 тисяч у першій половині 2011-го до 109 тисяч у першій половині 2012 року), та кількість переможців державних закупівель (із 33,7 тисяч у 2011-му до 56 тисяч у 2012 році). Кількість іноземних переможців державних закупівель України залишається мізерною: 104 або 0,3% від усіх переможців у першій половині 2011 року та 123 або 0,2% у відповідному періоді 2012 р.

За даними Державної служби статистики, дещо збільшилася кількість оскаржень процедур закупівель: із 166 у першій половині 2011-го до 217 у відповідному періоді 2012 р. На думку експертів Центру, на збільшення ваги закупівель у одного учасника могли вплинути два фактори. На початку минулого року всі закупівлі комунальних послуг були виведені із-під дії профільного закону. Їх повернули лише у жовтні 2011 року, із вступом в дію нової редакції закону про здійснення державних закупівель. Як правило, закупівлі комунальних послуг проводяться взимку кожного року саме у одного учасника через монопольне становище на цьому ринку комунальних або державних підприємств. Крім того, у жовтні 2011 року було скасовано зобов'язання замовників отримувати у Міністерстві економічного розвитку та торгівлі погодження на закупівлю у одного учасника.

Державні закупівлі в Україні регулюватиме колишній податківець та борець із тендерною палатою

Департамент державних закупівель та державного замовлення Міністерства економічного розвитку та торгівлі, що регулює сферу державних закупівель, нарешті отримав свого начальника. На цю ключову посаду був призначений Борис Михайлович Горбанський. Протягом декількох останніх місяців ця посада була вакантною (обов'язки начальника виконував Олександр Власов). Борис Михайлович Горбанський народився 1 вересня 1956 року у місті Макіївка Донецької області. У 1973 році він закінчив макіївську середню школу № 18, а у 1981 році - Донецький державний університет за спеціальністю «економіст». В органах податкової адміністрації він почав працювати із 1990 року. У 1991-1996 рр. був заступником начальника - начальником управління податкових розслідувань Державної податкової інспекції Донецької області.

У 1996-1997 рр. працював заступником голови Державної податкової адміністрації України в Донецькій області, потім були посади начальника управління податкових розслідувань головного управління податкової міліції ДПА України, начальника головного управління валютно-фінансового контролю ДПА... У березні 2005 року Борис Горбанський був призначений на посаду заступника голови Державної податкової адміністрації України. Керівником податкової тоді був Олександр Кіреєв, призначений, у свою чергу, урядом Юлії Тимошенко. Коли у 2006 році уряд очолив Віктор Янукович, керівництво податкової було «зачищено» від небажаних кадрів. Наприкінці серпня 2006 року Борис Горбанський також був звільнений із посади (за власним бажанням).

У 2010 році він був призначений заступником директора Бюро з питань антикорупційної політики Секретаріату Кабінету Міністрів (Уповноваженого з питань антикорупційної політики). У лютому 2011 році уряд Миколи Азарова скасував посаду Уповноваженого. У 1999 році діловий [шотижневик «Бізнес» критикував](#) Бориса Горбанського як начальника управління податкової міліції за збір інформації щодо покупців товарів в усіх регіонах України.



За словами Б.Горбанського, це робилося з метою виявлення господарських операцій, що приховувалися від оподаткування. На думку журналістів, така практика була незаконною.

Вже [на посаді заступника голови ДПА у 2006 році Б.Горбанський виступав](#) із ідеєю проводити перевірки не окремих підприємств, а цілих промислових груп, а також пропагував непрямі методи оцінки роботи підприємств та визначення їхніх податкових зобов'язень. На початку 2010 року він брав участь у черговому епізоді боротьби уряду із сумнозвісним концерном ЄДАПС, разом із Уповноваженим з питань антикорупційної політики Ю.Суховим. Йдеться про так зване «рейдерське захоплення поліграфічного комбінату «Україна», одного із ключових елементів імперії ЄДАПС (про подробиці цієї події із гнівом [розповідав рупор ЄДАПСу сайт «Багнет»](#)).

Яким чином він [долучився до боротьби із Гендерною палатою України](#)? У 2006 році Державна податкова адміністрація зацікавилася діяльністю Гендерної палати, ТОВ «Європейське консалтингове агентство» (ЄКА; було власником монопольного приватного веб-порталу із питань державних закупівель) та пов'язаних із ними юридичних осіб. Вона неодноразово зверталася до ЄКА «з проханням про вирішення питання щодо розміщення на порталі інформації щодо державних закупівель, а також надання інформації щодо вартості та порядку оприлюднення». Відповіді вона не отримала. Тоді податкова звернулася до Генеральної прокуратури та одночасно визначила «коло осіб, пов'язаних із ТПУ та ЄКА». Воно складалося із 51-го суб'єкта господарювання. У липні 2006 року ДПА збиралася «провести у третьому кварталі планові виїзні перевірки платників податків із зазначеного переліку, які мають найбільші обсяги валових доходів». ДПА також розглядала питання щодо припинення державної реєстрації ЄКА. Всі ці подробиці стали відомі завдяки офіційній відповіді Б.Горбанського на запит адвоката Олексія Святогора, який на той час активно розслідував діяльність корупційної схеми із ТПУ (див. копії відповіді нижче). Щоб припинити таку діяльність ДПА та Б.Горбанського, тодішній голова з'їзду ТПУ Микола Одайник (за сумісництвом народний депутат від «Нашої України») у серпні 2006 року зареєстрував у Верховній Раді України постанову «про утворення Тимчасової слідчої комісії ВРУ з питань перевірки фактів можливих зловживань Головою тендерного комітету Державної податкової адміністрації України Горбанським Б.М. своїм службовим становищем при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти та пов'язаних з цим питань».

Як зазначав М.Одайник у пояснювальній записці [до проекту постанови](#), необхідність її створення «викликана через численні звернення, що містять факти про можливі зловживання Горбанським Б.М. своїм службовим становищем..., зокрема свідоме уникнення прозорого та відкритого здійснення державних закупівель на всіх етапах їх здійснення». До того ж, закупівлі ДПА «неодноразово оскаржувались учасниками закупівель». Головою комісії Одайник пропонував призначити самого себе. (Цікаво, що веб-сервер Верховної Ради України не містить жодної згадки про згадану ініціативу М.Одайника, хоча текст пояснювальної записки вільно завантажується за наведеним посиланням).

Наприкінці серпня 2006 року Б.Горбанський був звільнений із ДПА, а історія із «комісією Одайника» не отримала продовження. Як і подальше розслідування податковою корупційної схеми із ТПУ. Влітку 2006 року почесним президентом Тендерної палати України стала Раїса Богатирева. А Віктор Янукович, нагадаємо, був призначений головою Кабінету Міністрів України... Деякі джерела в уряді подекують, що Борис Горбанський був заведений на посаду начальника Департаменту з державних закупівель «за сприяння» групи Андрія Портнова. Принаймні, всі стверджують, що Горбанський «не є людиною Петра Порошенка...».



ЖОЗЕ ТЕЙШЕЙРА: «МЕНЕ ТУРБУЄ НЕГОТОВНІСТЬ УКРАЇНИ ПРОВАДИТИ СТРАТЕГІЮ ДЕРЖЗАКУПІВЕЛЬ У ВІДПОВІДНОСТІ ІЗ ПОЛОЖЕННЯМИ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ»

Критика ЄС змін у державних закупівлях України спричинена не тільки нещодавно схваленим законопроектом № 9634, а цілою низкою законодавчих актів, прийнятих із кінця 2011 року. Про це свідчить офіційний лист голови представництва ЄС в Україні Жозе Тейшейри до Петра Порошенка, Міністра економічного розвитку та торгівлі України. Він був відправлений 12 липня цього року із очевидною метою попередити підписання президентом України найбільш скандального законопроекту із цієї серії (він був схвалений Радою 4 липня). ЦПСА публікує копію листа та його ключові положення.

На думку Жозе Тейшейри, «тенденція наближення стратегії та законодавства у сфері державних закупівель до принципів ЄС, здається, останнім часом зазнала негативного впливу з боку Верховної Ради та уряду України». Такий висновок голови представництва ЄС базується на аналізі наступних поправок у законодавство, «внесених за ініціативою народних депутатів та деяких галузевих міністерств»:

- «Зміна поняття підприємств, що надають загальнодоступні інфраструктурні послуги (англ. Utilities), шляхом заміни цієї концепції «природними монополіями» та «підприємствами, що займають домінуюче становище на ринку», суттєве збільшення лімітів мінімальних сум закупівель для застосування конкурентних процедур такими підприємствами в Україні ([Закон № 10006 від 24.05.2012](#))
- Збільшення граничних рівнів для проведення процедур закупівель у будівельній сфері та нові винятки для застосування процедури здійснення закупівель у одного учасника ([Закон № 4220-VI від 22.12.2011](#))
- Запровадження електронних реверсивних аукціонів як самостійної процедури закупівель, що в дійсності запроваджує цілком окремий правовий режим для такого типу закупівель ([Закон № 4917-VI від 07.06.2012](#))



- Новий підхід до здійснення закупівель державними підприємствами, що базується на розподілі коштів на державні та власні кошти підприємств, а також цілий ряд винятків із сфери дії закону про державні закупівлі (постачання товарів і послуг для організації концертів, продуктів харчування для циркових тварин, товарів і послуг для виробництва кіно- та аудіовізуальної продукції, додаткові винятки для закупівлі товарів і послуг для національних спортивних команд та послуг іноземних навчальних закладів ([закон № 9634 від 04.07.2012](#))

- Вилучення всіх закупівель, що здійснюються за так званими програмами «зелених інвестицій» та заходів в рамках Кіотського протоколу Рамкової конвенції ООН з питань змін клімату ([закон № 4881-VI від 05.06.2012](#))

- Вилучення всіх закупівель, що здійснюються підприємствами оборонної галузі, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів ([закон № 4913-VI від 07.06.2012](#))

- Вилучення всіх закупівель, що здійснюються вищими навчальними закладами та науково-дослідними установами «за рахунок власних коштів» (тобто, припускається, що ці витрати будуть покриватися за рахунок надходжень від громадян та приватних юридичних осіб) ([закон № 4545-VI від 20.03.2012](#))

- Вилучення операцій із поставки природного газу та пов'язаних із цим послуг (логістичні, фінансові тощо) щодо розподілу та торгівлі природним газом ([закон № 4648-VI від 12.04.2012](#)) Голову представництва ЄС в Україні «турбує очевидна неготовність України провадити стратегію державних закупівель у відповідності із положеннями майбутньої Угоди про асоціацію та міжнародними принципами та правилами».

На його думку, «Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, як регулятор цього сектору, має відігравати роль лідера у питаннях забезпечення відповідності законодавства у сфері державних закупівель міжнародним стандартам, та не допускати внесення численних поправок до закону, що ініціюються завдяки вузьким, галузевим, бізнесовим або політичним інтересам, які є деструктивними як для розвитку національної економіки, так і нашого двостороннього співробітництва».

Єврокомісія стурбована новими положеннями в законодавстві щодо держзакупівель

Європейська комісія висловила занепокоєння ухваленим в Україні законом, що виводить з-під контролю громадськості значну частину державних закупівель. Про це заявив Петер Стано, речник комісара ЄС з питань розширення та політики сусідства, пише ["Радіо Свобода"](#). За його словами, зміни у порядку державних закупівель "не відповідають майбутньому Договору про асоціацію" та міжнародним принципам. "ЄС нещодавно висловив занепокоєння щодо браку відданості української влади проводити політику державних закупівель, яка б відповідала майбутній угоді про асоціацію та міжнародним принципам", - заявив Стано.

За словами речника єврокомісара, Євросоюз наголошує на важливості мати ефективне законодавство про державні закупівлі як для самої української економіки, так і для розвитку майбутньої співпраці між Україною та Європейським Союзом. Також він додав, що ЄС базує свою співпрацю з Україною на "європейських принципах і стандартах" і для ЄС важливо, як партнери в Україні ставляться до питань державних фінансів та протидії і запобігання корупції.

Редактор: Ольга Будник.

Матеріали підготували: Андрій Марусов, Віктор Таран, Гліб Канєвський, Вікторія Агентаєва, Катерина Гандзюк, Ольга Бузулик.

Центр політичних студій та аналітики

<http://www.cpsa.org.ua/>

із пропозиціями про співпрацю звертайтеся за адресою:

tender@cpsa.org.ua

Проект "Реалізація методики громадського моніторингу – основа прозорості державних закупівель" реалізується Центром політичних студій та аналітики в межах спільної ініціативи Pact Inc., Міжнародного Фонду "Відродження" та Фонду Східна Європа.

Реалізація компоненту "Підтримка місцевих ініціатив" Програми "Об'єднуємося заради реформ (UNITER)", що виконується Pact Inc., стала можливою завдяки щирій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), та фінансовій підтримці Міжнародного Фонду "Відродження".

Думки викладені в цьому документі, є винятковою відповідальністю Центру політичних студій та аналітики та не обов'язково відображають точку зору USAID, уряду США, Pact Inc., Міжнародного Фонду "Відродження" та Фонду Східна Європа.