



ПОСТАНОВА

Верховної Ради України

Про попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих порушень законодавства України при здійсненні публічних закупівель під час дії воєнного стану

Заслухавши та обговоривши попередній звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування можливих порушень законодавства України при здійсненні публічних закупівель під час дії воєнного стану, Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є** :

1. Попередній звіт Тимчасової слідчої комісії з питань розслідування можливих порушень законодавства України при здійсненні публічних закупівель під час дії воєнного стану (далі – Тимчасова слідча комісія) взяти до відома (додається).
2. Направити попередній звіт Тимчасової слідчої комісії до Кабінету Міністрів України, Міністерства економіки України, Міністерства охорони здоров'я України, Державної аудиторської служби України, Офісу Генерального прокурора, Бюро економічної безпеки України, Національної поліції України для розгляду в межах компетенції та відповідного реагування.
3. Рекомендувати Кабінету Міністрів України ініціювати ревізію у підконтрольних установах, що здійснюють найбільші обсяги закупівель з порушеннями.
4. Оприлюднити попередній звіт Тимчасової слідчої комісії на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

5. Звіт Тимчасової слідчої комісії про виконану роботу заслухати на пленарному засіданні Верховної Ради України до 9 серпня 2024 року.

6. Ця Постанова набирає чинності з дня її прийняття.

Голова Верховної Ради
України

м. Київ
22 травня 2024 року
№ 3744-IX



Р. СТЕФАНЧУК

Додаток
до Постанови Верховної Ради України
від 22 травня 2024 року
№ 3744–ІХ

ПОПЕРЕДНІЙ ЗВІТ

Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування
можливих порушень законодавства України при здійсненні публічних
закупівель під час дії воєнного стану

У 2023 році в умовах воєнного стану частіше стали набувати суспільного резонансу новини про здійснення публічних закупівель із, імовірно, порушеннями законодавства у сфері публічних закупівель, зокрема принципів максимальної економії та ефективності, закріплених у частині першій статті 5 Закону України "Про публічні закупівлі".

Відповідно до статті 1 Закону України "Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України" слідча комісія утворюється для здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

9 серпня 2023 року Постановою Верховної Ради України № 3313–ІХ була утворена Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування можливих порушень законодавства України при здійсненні публічних закупівель під час дії воєнного стану (далі – Тимчасова слідча комісія).

Головою Тимчасової слідчої комісії обрано народного депутата України Цабаля Володимира Володимировича (депутатська фракція Політичної Партії "ГОЛОС"), його заступником – народного депутата України Пасічного Олександра Станіславовича (депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ").

До складу Тимчасової слідчої комісії обрано таких народних депутатів України:

- | | |
|------------------------------------|--|
| Аліксійчук
Олександр Васильович | – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ"; |
| Ар'єв
Володимир Ігорович | – депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "ЄВРОПЕЙСЬКА СОЛІДАРІСТЬ"; |
| Батенко
Тарас Іванович | – депутатська група "Партія "За майбутнє"; |

Євтушок Сергій Миколайович	– депутатська фракція політичної партії Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина";
Кінзбурська Вікторія Олександрівна	– депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";
Ковальчук Олександр Володимирович	– депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";
Ларін Сергій Миколайович	– депутатська група "Платформа за життя та мир";
Леонов Олексій Олександрович	– депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ";
Мороз Володимир Вікторович	– депутатська група "Відновлення України";
Сова Олександр Георгійович	– депутатська фракція ПОЛІТИЧНОЇ ПАРТІЇ "СЛУГА НАРОДУ".

Завдання Тимчасової слідчої комісії насамперед полягає у виконанні превентивної функції – запобігання масовим зловживанням у сфері закупівель та надання рекомендацій, що дадуть змогу мінімізувати корупційні ризики у сфері публічних закупівель та сприятимуть дотриманню замовниками та учасниками принципів здійснення публічних закупівель.

Протягом першого місяця діяльності члени Тимчасової слідчої комісії зібрали для обговорення близько ста окремих випадків публічних закупівель, імовірно, вчинених з порушенням законодавства. При цьому перелік продовжував поповнюватися новими гучними кейсами про завищення замовниками очікуваної вартості, недоцільність певних витрат за рахунок коштів державного бюджету під час воєнного стану, поділу предмета закупівлі для здійснення закупівлі поза електронною системою "Prozorro" тощо.

Загалом за пів року діяльності Тимчасова слідча комісія детально опрацювала близько 100 закупівель 52 замовників та запросила на засідання 12 замовників для надання пояснень щодо окремих публічних закупівель. У наступних розділах звіту надається послідовний виклад змісту проведеної роботи та одержані результати.

1. Проблематика застосування законодавства у сфері публічних закупівель під час дії воєнного стану

Перші засідання Тимчасової слідчої комісії були присвячені актуальним проблемам застосування законодавства у сфері публічних закупівель під час дії воєнного стану та потенційним шляхам їх вирішення.

Тимчасова слідча комісія запросила на засідання представників державних органів та громадського сектору, щоб спільно обговорити зазначені питання. Своїми думками та пропозиціями поділилися представники Міністерства

економіки України, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель, Державної аудиторської служби України як органу, що здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель, зокрема шляхом проведення перевірки закупівель, а також громадських організацій, що займаються моніторингом публічних закупівель.

Представники Міністерства економіки України зауважили, що майже одразу після введення воєнного стану Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 28 лютого 2022 року № 169 "Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану", відповідно до якої було дозволено закуповувати товари, роботи і послуги без застосування процедур закупівель, визначених Законом України "Про публічні закупівлі". Лише 29 червня 2022 року до зазначеної постанови внесено зміни, відповідно до яких повернуто застосування спрощеної процедури закупівель, що не передбачала моніторингів Державної аудиторської служби України і оскарження в Антимонопольному комітеті України.

Станом на сьогодні для певного збалансування системи закупівель діє постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року № 1178 "Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування" (далі – Постанова № 1178).

Однак, на думку членів Тимчасової слідчої комісії, є потреба у тому, щоб надалі переглядати положення Постанови № 1178 або цілком відмовитися від неї з метою подальшого наближення функціонування системи публічних закупівель за правилами, що існували до введення воєнного стану. Такого висновку можна дійти, зважаючи на низку проблем та зловживань, що наразі виникають під час здійснення публічних закупівель.

Так, Державна аудиторська служба України звернула увагу на такі актуальні проблеми у сфері публічних закупівель:

відсутність законодавчих підстав для розірвання договорів, укладених з порушенням чинного законодавства, та неможливість припинення фінансування за такими договорами;

безпідставне або штучне завищення очікуваної вартості;

відсутність ефективної автоматичної системи ризик-індикаторів;

публікація інформації в електронній системі публічних закупівель не у машинозчитувальному форматі;

значний перелік підстав, що дозволяють укладення прямих договорів про закупівлю без проведення відкритих торгів;

безпідставне укладення прямих договорів без конкурентних торгів;

відсутність обов'язку замовника обґрунтовувати доцільність здійснення публічної закупівлі;

пролонгація замовниками договорів, укладених за результатами здійснення публічних договорів, необмежену кількість разів, за якими здійснена оплата авансом за рахунок бюджетних коштів, що виглядає як приховане кредитування приватних структур;

втрата коштів, які перераховані постачальнику товару/надавачу послуг/виконавцю робіт як попередня оплата;

ненадання згоди на обробку персональних даних осіб контролюючим органам, що унеможлиблює складення протоколу про адміністративні правопорушення щодо порушників законодавства у сфері публічних закупівель.

У свою чергу Громадська організація "Громадський контроль" зауважила, що теперішній системі публічних закупівель бракує швидкого реагування на порушення, що виникають у сфері закупівель. Крім цього часто постачальники товарів, робіт та послуг відмовляються від співпраці з державним сектором, що спричиняє обмеження конкуренції серед учасників.

Громадська організація "Трансперенсі Інтернешнл Україна" звернула увагу на проблему неефективної взаємодії контролюючих органів з правоохоронними органами, зважаючи на те, що останні не часто зважають на висновки аудиторів та практично не враховують їх у своїй діяльності.

Крім цього члени Тимчасової слідчої комісії та народні депутати України обговорили проблему поділу предмета закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури відкритих торгів/спрощених закупівель, а також формування дискримінаційних вимог до учасників закупівель, що робить можливим перемогу в тендері заздалегідь визначеного учасника.

Після дискусії на засіданні Тимчасової слідчої комісії щодо проблем, які існують у сфері закупівель в умовах воєнного стану, та шляхів їх вирішення Кабінет Міністрів України 1 вересня 2023 року вніс зміни до Постанови № 1178, згідно з якими зменшено перелік підстав для укладення прямих договорів про закупівлю без застосування відкритих торгів, а також з'явилося зобов'язання замовника обґрунтовувати підставу для укладання прямого контракту.

Отже, для усунення перелічених проблем, що виникають сьогодні під час здійснення публічних закупівель, насамперед необхідно повернути основне правове регулювання публічних закупівель на рівень закону та встановити виняткові норми, що застосовуватимуться в умовах воєнного стану, в Законі України "Про публічні закупівлі".

2. Напрями роботи Тимчасової слідчої комісії

На установчому засіданні Тимчасової слідчої комісії народні депутати України затвердили план роботи на період з серпня 2023 року по лютий 2024 року (див. таблицю нижче).

№ з/п	Питання, що виносяться на розгляд	Строки розгляду
1.	Визначення цілей та напрямів роботи Тимчасової слідчої комісії	серпень 2023 року
2.	Дослідження інформації, показань, пояснень, документів і матеріалів за фактами ініціювання/здійснення публічних закупівель органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними та/або комунальними підприємствами, що містять ознаки правопорушень	серпень – грудень 2023 року
3.	Обговорення пропозицій, зокрема змін до нормативно-правової бази, які дадуть змогу мінімізувати корупційні ризики у сфері публічних закупівель і сприятимуть дотриманню замовниками та учасниками принципів здійснення публічних закупівель	жовтень – грудень 2023 року
4.	Схвалення письмового звіту Тимчасової слідчої комісії за результатами її діяльності	січень – лютий 2024 року

Упродовж серпня – грудня 2023 року члени Тимчасової слідчої комісії запрошували на засідання замовників публічних закупівель, здійснення яких, імовірно, відбувалося з порушенням законодавства у сфері публічних закупівель. За результатами їх заслуховування Тимчасова слідча комісія приймала рішення щодо здійснення відповідних заходів реагування (наприклад направлення звернень до Державної аудиторської служби України з метою проведення моніторингу закупівель, направлення звернень до замовників для подальшого контролю за використанням публічних коштів, направлення звернень до замовників з метою запобігання вчиненню порушень тощо).

Водночас розгляд окремих кейсів закупівель на засіданнях допомагав членам Тимчасової слідчої комісії з'ясувати причини виникнення проблем, що існують під час здійснення публічних закупівель в умовах воєнного стану, та генерувати ідеї для їх розв'язання.

У подальшому Тимчасова слідча комісія має намір зосередитись на комплексному опрацюванні можливих способів вирішення проблем, що існують під час здійснення публічних закупівель, та напрацювати пропозиції щодо внесення змін до законодавства, зокрема до Закону України "Про публічні

закупівлі", а також рекомендації для органів виконавчої влади та замовників торгів, що дадуть змогу мінімізувати корупційні ризики і сприятимуть дотриманню замовниками та учасниками принципів здійснення публічних закупівель.

3. Результати розгляду окремих публічних закупівель

У період з серпня 2023 року по лютий 2024 року Тимчасова слідча комісія детально опрацювала близько 100 закупівель 52 замовників та запросила на засідання 12 замовників для надання пояснень щодо окремих публічних закупівель. У цьому розділі наведені результати розслідування Тимчасовою слідчою комісією окремих публічних закупівель.

3.1. Закупівлі послуг ремонту спортивного майданчика в м. Ківерці Волинської області

Одним із найгучніших прикладів нецільового спрямування коштів місцевих бюджетів влітку 2023 року став ремонт спортивного стадіону у м. Ківерці Волинської області, на який планували витрати 145 мільйонів гривень.

З цією метою Гуманітарний відділ Ківерцівської міської ради оголосив два тендери за кодами UA-2023-06-13-013079-а "Капітальний ремонт бігових доріжок та тренувальних спортивних майданчиків по вул. Шевченка, 17, м. Ківерці Волинської області" та UA-2023-06-13-012520-а "Капітальний ремонт футбольного поля по вул. Шевченка, 17, м. Ківерці Волинської області".

За результатами обох зазначених процедур закупівель був визначений один переможець – ТОВ "БУДІВЕЛЬНА КОРПОРАЦІЯ "РСГ", який згідно з укладеними договорами до кінця 2025 року мав здійснити капітальний ремонт бігових доріжок за 72 479 070 грн та ремонт футбольного поля за 72 556 170 грн.

При цьому обсяг річного бюджету міста, затвердженого на 2023 рік, становив 152 199 000 грн. Тобто для реалізації зазначених закупівель необхідно було б витратити майже повністю річний бюджет міста.

Така ідея викликала суспільний резонанс та питання щодо доцільності спрямування зазначеної суми коштів з місцевого бюджету під час воєнного стану, що стало приводом для запрошення посадових осіб Ківерцівської міської ради на засідання Тимчасової слідчої комісії.

Принагідно слід зауважити, що після отримання запрошення на засідання Тимчасової слідчої комісії, а також після виявлених порушень законодавства у сфері публічних закупівель за результатами моніторингу зазначених закупівель Державною аудиторською службою України 18.09.2023 сторони розірвали обидва договори "у зв'язку із неможливістю виконання сторонами своїх зобов'язань у повному обсязі".

Зважаючи на викладене, члени Тимчасової слідчої комісії дійшли висновку щодо необхідності зобов'язати замовників надавати обґрунтування для

здійснення закупівлі, зокрема щодо доречності та нагальності її здійснення під час дії воєнного стану, з обов'язковим оприлюдненням такого обґрунтування в електронній системі закупівель.

3.2. Закупівлі медичного обладнання

Декілька засідань Тимчасової слідчої комісії були присвячені комплексним порушенням, що існують під час здійснення медичних закупівель, зважаючи, зокрема, на значні щорічні обсяги таких закупівель.

Однією з показових є закупівля комунального некомерційного підприємства "Міська лікарня № 2" Рівненської міської ради роботизованої системи для відновлення навиків ходьби за кодом UA-2022-07-12-007513-а, з очікуваною вартістю 29 мільйонів гривень.

За інформацією засобу масової інформації "Четверта влада" насамперед є завищеною очікувана вартість, адже державне підприємство "Медичні закупівлі України" придбало дві таких роботизованих системи, витративши всього близько 42 мільйонів гривень.

До того ж один із учасників тендера, пропозиція якого була відхилена, пропонував поставити товар за 18 980 000 грн, що на 10 мільйонів гривень менше від сформованої замовником очікуваної вартості.

Більше того, крім можливих зловживань, пов'язаних з очікуваною вартістю, експерти наразі ставлять під сумнів ефективність такого апарату, а отже, і в цілому доцільність його закупівлі.

Коментарі посадових осіб комунального некомерційного підприємства "Міська лікарня № 2" Рівненської міської ради зводилися до того, що закупівля відбулася без порушень законодавства.

Зрештою, члени Тимчасової слідчої комісії заслухали доповідь запрошеного експерта, який детально описав загальнодержавні проблеми, що існують на практиці в закупівлях медичного обладнання органами місцевого самоврядування (далі – ОМС). Також на засідання були запрошені представники Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства економіки України.

Проблема полягає в тому, що для закупівель медичного обладнання на рівні ОМС, на відміну від закупівель обладнання на державному рівні державним підприємством "Медичні закупівлі України", бракує експертизи для обґрунтованого визначення очікуваної вартості специфічного медичного обладнання, внаслідок чого здійснення закупівель відбувається за завищеними цінами.

Члени Тимчасової слідчої комісії дійшли висновку про те, що система медичних закупівель на рівні ОМС потребує нагального вдосконалення, зокрема з урахуванням досвіду здійснення закупівель державним підприємством "Медичні закупівлі України", із залученням профільного комітету Верховної

Ради України, Міністерства економіки України та Міністерства охорони здоров'я України.

3.3. Закупівлі робіт з будівництва та ремонту укриттів у місті Києві

За інформацією Тимчасової контрольної комісії Київської міської ради з питань перевірки стану захисних споруд цивільного захисту та перевірки виконання районними в місті Києві державними адміністраціями делегованих повноважень органів місцевого самоврядування (далі – Тимчасова контрольна комісія) членам Тимчасової слідчої комісії стало відомо про імовірне завищення вартості та обсягів робіт у договорах, укладених за результатами здійснення публічних закупівель районними в місті Києві державними адміністраціями.

У зв'язку з цим на одне із своїх засідань Тимчасова слідча комісія запросила для заслуховування представників Шевченківської районної в місті Києві державної адміністрації.

За інформацією Голови Тимчасової контрольної комісії у Шевченківському районі міста Києва яскраво виражені проблеми із закупівлями, що здійснюються для облаштування укриттів, і, зрештою, зі становищем укриттів у цілому.

Зокрема, за рахунок коштів Шевченківської районної в місті Києві державної адміністрації було здійснено ремонт укриття в дитячому таборі в Закарпатській області з імовірним завищенням цін у договорах. За поясненням представників Шевченківської районної в місті Києві державної адміністрації цей дитячий табір давно є власністю територіальної громади міста Києва.

Крім цього є імовірність, що існує група пов'язаних між собою осіб, які виконують проектні роботи, експертні роботи, будівельні роботи і, як наслідок, виконують технічний нагляд за договорами, укладеними в результаті проведених закупівель підрозділами Шевченківської районної в місті Києві державної адміністрації. Одночасно привертає увагу те, що багато закупівель для облаштування захисних споруд здійснювалися без використання електронної системи публічних закупівель.

Враховуючи нагальність облаштування захисних споруд та комплексність цієї проблеми, виникає потреба в пріоритизації здійснення як усіх закупівель, так і окремо закупівель для облаштування укриттів, зважаючи, зокрема, на те, де вони найбільше потрібні.

Отже, для того щоб закупівлі, зокрема пов'язані з облаштуванням захисних споруд, проходили більш ефективно, важливо, аби замовники мали систему для пріоритизації закупівель.

3.4. Закупівлі електричної енергії

Декілька засідань Тимчасова слідча комісія присвятила закупівлям електроенергії, у яких основною проблемою виявилось обмеження конкуренції

у зв'язку з поширеністю тендерної документації з дискримінаційними вимогами до учасників.

Так, за інформацією учасника ринку електроенергії в грудні 2022 року у Львівській області було проведено 603 процедури закупівлі електричної енергії на суму понад 1,883 мільярда гривень за участі лише одного учасника, який ставав переможцем. Крім цих 603 процедур також було проведено 15 тендерів на 48 мільйонів гривень, у яких брало участь до шести учасників.

Бути єдиним учасником, а отже переможцем, за результатами здійснення 603 процедур закупівель електроенергії вдавалося завдяки однотипній тендерній документації в різних замовників, що містила дискримінаційні вимоги до учасників.

Для прикладу, замовники у Львівській області для закупівлі електроенергії у тендерній документації вимагали від учасників:

дійсний висновок психофізіологічної експертизи працівника учасника з групою електробезпеки III або вище, який здійснюватиме знімання показів засобів обліку комерційного обліку на об'єктах електропостачання (що не стосується предмета закупівлі);

договір із спеціалізованим підприємством, на підставі якого учаснику надавалися послуги у сфері поводження з небезпечними відходами, з документами, що підтверджують факт передачі учасником небезпечних відходів такому підприємству (що не стосується предмета закупівлі);

статус чинного постачальника послуг комерційного обліку з функцією "оператор зчитування даних з лічильників (ОЗД)" (що не стосується предмета закупівлі та охоплюється окремим видом ліцензійної діяльності);

довідку про створення учасником на території Львівської області або суміжних областей Центру обслуговування споживачів (попри те, що така норма є обов'язковою тільки для постачальників, які обслуговують більше 50 тисяч споживачів) тощо.

При цьому згідно з пунктом 29 Постанови № 1178 у разі здійснення закупівель електричної енергії замовники не можуть установлювати вимоги до предмета закупівлі, що не передбачені відповідним національним стандартом.

Для отримання пояснень щодо закупівель електричної енергії Тимчасова слідча комісія запросила вибірково трьох замовників з Львівської області: представників Львівського міського комунального підприємства "Львівводоканал", Головного управління Пенсійного фонду України у Львівській області, а також комунального некомерційного підприємства Ковельське міськрайонне територіальне медичне об'єднання Ковельської міської ради Волинської області.

За результатами заслуховування перших двох замовників члени Тимчасової слідчої комісії дійшли висновку щодо неналежної уваги останніх до формування тендерної документації, ігнорування окремих вимог законодавства

щодо заборони висування вимог до учасників, які не передбачені відповідним національним стандартом. Крім цього підозрілою видається наявність однотипної тендерної документації з однаковими дискримінаційними вимогами у багатьох замовників, що, можливо, формується відповідно до рекомендацій місцевої влади.

Також Тимчасова слідча комісія припускає, що внаслідок застосування дискримінаційних вимог до учасників та обмеження в такий спосіб конкуренції може бути завищення ціни на електроенергію постачальником. Для перевірки такої гіпотези Тимчасова слідча комісія направила звернення близько 30 замовникам з проханням надати копії актів про прийняття-передавання електричної енергії, аби проаналізувати, за якими цінами відбувається постачання залежно від того, хто став переможцем торгів. Отримані відповіді наразі опрацьовуються Тимчасовою слідчою комісією.

Присутні на засіданні Тимчасової слідчої комісії замовники електроенергії пообіцяли усунути дискримінаційні вимоги в наступних тендерних документаціях.

Таким чином, існує необхідність на законодавчому рівні врегулювати питання неможливості поширення рекомендованих зразків тендерної документації органами місцевого самоврядування з дискримінаційними вимогами для своїх структурних підрозділів та комунальних підприємств, що в подальшому може впливати на результати тендера.

3.5. Закупівлі, що здійснюються з метою відновлення майна, пошкодженого внаслідок збройної агресії Російської Федерації

На початку діяльності Тимчасової слідчої комісії її члени, а також представники органів виконавчої влади серед публічних закупівель, які потребують контролю, виокремили закупівлі, що здійснюються для відновлення майна, пошкодженого або знищеного внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

Зважаючи на те, що відновлення майна відбувається, зокрема, за рахунок коштів міжнародних партнерів, існує суттєва відповідальність України за їх прозоре та законне використання. Адже від цього залежатимуть довіра до нашої держави та подальша фінансова підтримка в умовах воєнного стану.

Проте, на жаль, засоби масової інформації все частіше виявляють факти імовірних зловживань під час здійснення публічних закупівель, пов'язаних з відбудовою.

3.5.1. Закупівлі Київської обласної військової адміністрації, пов'язані з відбудовою

Зважаючи на низку журналістських розслідувань про ймовірне вчинення корупційних правопорушень під час відбудови, сигнали від мешканців Київської області, а також депутатів місцевих рад щодо можливих порушень під час

визначення переможців закупівель, завищень вартості окремих матеріалів, неякісного виконання робіт тощо, Тимчасова слідча комісія здійснила виїзне засідання до селища Бородянка Київської області.

Для заслуховування пояснень щодо здійснення публічних закупівель, пов'язаних з відновленням майна, пошкодженого внаслідок російської агресії, були запрошені посадові особи Київської обласної військової адміністрації.

Предметом розгляду на засіданні стали закупівлі Департаменту регіонального розвитку Київської обласної державної адміністрації, що стосуються відновлення багатоквартирних будинків у Київській області, а саме:

капітальний ремонт з підсиленням несучих конструкцій багатоквартирного житлового будинку по вул. Вокзальна, 101 у м. Буча Бучанського району Київської області – заходи з усунення аварій у багатоквартирному житловому фонді (код закупівлі UA-2023-07-04-012494-a);

капітальний ремонт з відновленням несучих конструкцій житлового будинку № 425А по вул. Центральна у смт Бородянка, пошкоджених внаслідок агресивних дій російської федерації проти України (код закупівлі UA-2023-07-19-012139-a);

нове будівництво багатоквартирного житлового будинку за адресою: вул. Центральна, 17Є, с. Бузова Бучанського району Київської області (код закупівлі UA-2023-08-07-011244-a);

капітальний ремонт (відновлення) багатоквартирного житлового будинку, пошкодженого внаслідок військової агресії російської федерації, за адресою: Київська обл., Бучанський р-н, смт Макарів, вул. Садова, 1 (UA-2023-08-10-012065-a).

Варто зауважити, що напередодні засідання Тимчасової слідчої комісії начальник Київської обласної військової адміністрації проінформував про створення робочої групи "Прозорість та підзвітність", до якої залучені представники правоохоронних органів, Національне агентство з питань запобігання корупції з фокусом роботи на контролі за ефективним використанням фінансових ресурсів.

Результатом виїзного засідання Тимчасової слідчої комісії до Бородянської селищної ради стало прийняття рішення звернутися до начальника Київської обласної військової адміністрації:

з рекомендацією ініціювати службове розслідування щодо можливого недодержання вимог законодавства у сфері публічних закупівель посадовими особами департаменту регіонального розвитку під час визначення переможців публічних закупівель та надати копію акта за результатами службового розслідування до Тимчасової слідчої комісії;

з вимогою щомісячно інформувати Тимчасову слідчу комісію про результати роботи спеціальної комісії, яка здійснює перевірку роботи на об'єктах, де проводиться відбудова.

Тимчасова слідча комісія отримала відповідь від Київської обласної військової адміністрації, відповідно до якої відсутні підстави для проведення службового розслідування щодо посадових осіб департаменту регіонального розвитку.

Також члени Тимчасової слідчої комісії порушили питання здійснення закупівель для відбудови в інших областях України, що також набувають розголосу в контексті порушень законодавства у сфері публічних закупівель.

У зв'язку з цим для виконання превентивної функції Тимчасової слідчої комісії прийнято рішення направити звернення до начальника Миколаївської обласної військової адміністрації, а також до начальників інших обласних військових адміністрацій в областях, що отримують найбільше фінансування для відновлення, з вимогою щомісячно інформувати Тимчасову слідчу комісію про заходи, що здійснюються для контролю за відновленням об'єктів, пошкоджених чи зруйнованих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, зокрема про результати функціонування робочої групи "Прозорість і підзвітність". Наразі відповіді від обласних військових адміністрацій продовжують надходити та опрацьовуються Тимчасовою слідчою комісією.

3.5.2. Закупівлі Чернігівської обласної військової адміністрації, пов'язані з відбудовою

У 2022 році за бюджетною програмою "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення нагальних потреб функціонування держави в умовах воєнного стану" до обласного бюджету Чернігівської області для закупівлі будівельних матеріалів для відновлення об'єктів, пошкоджених внаслідок бойових дій, спрямовано кошти у розмірі 135 672 500 грн (постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 2022 року № 528).

За результатами аналізу порівняння цін, зазначених в актах приймання-передачі будівельних матеріалів, можна дійти висновку, що по деяких позиціях вартість матеріалів суттєво відрізняється від ринкової, що також встановлено за результатами фінансового аудиту, проведеного Управлінням Північного офісу Державної аудиторської служби України в Чернігівській області.

Однак посадові особи Чернігівської обласної військової адміністрації пояснили різницю в цінах на будівельні матеріали тим, що вони формувалися на період середини квітня 2022 року, у період, коли логістика була порушена з огляду на зруйновані під'їзні шляхи до міста Чернігова. Натомість порівняння цін здійснювалося у вересні 2022 року, коли ситуація у місті стабілізувалася.

Попри наведені аргументи, залишається питання, наскільки нагальним було здійснювати зазначені закупівлі будівельних матеріалів і чи не доречно було б для забезпечення принципу ефективності публічних закупівель придбати будівельні матеріали через кілька місяців на таку саму суму, але в значно більших обсягах, що дало б змогу відновити більшу кількість об'єктів.

Зважаючи на те, що на засіданні Тимчасової слідчої комісії ніхто з присутніх не зміг навести порівняння цін на будівельні матеріали станом на квітень – травень 2022 року, прийняття рішення щодо зазначеної закупівлі відкладене до з'ясування зазначеної інформації Тимчасовою слідчою комісією.

Таким чином, Тимчасова слідча комісія дійшла висновку про неналежну роботу Державної аудиторської служби України як органу державного фінансового контролю, яка, здійснивши фінансовий аудит бюджету Іванівської територіальної громади та встановивши завищення цін на будівельні матеріали, не вивчила цінові пропозиції на ринку будівельних матеріалів у м. Чернігові станом на період підписання актів приймання-передачі будівельних матеріалів.

3.6. Закупівлі державного підприємства "НАЕК "Енергоатом"

Неодноразово на засіданнях Тимчасової слідчої комісії порушувалось питання щодо необхідності проаналізувати публічні закупівлі державного підприємства "НАЕК "Енергоатом" (з 29 грудня 2023 року – акціонерне товариство "Національна атомна енергогенеруюча компанія "Енергоатом") (далі – Енергоатом), які систематично висвітлюються в журналістських розслідуваннях у негативному аспекті.

Тимчасова слідча комісія поступово накопичувала випадки закупівель Енергоатому, вчинених, імовірно, з порушенням законодавства у сфері закупівель. Таким чином, вдалося детально вивчити 27 закупівель Енергоатому, що можуть свідчити про наявність порушень законодавства. Як наслідок, Тимчасова слідча комісія запросила посадових осіб Енергоатому на засідання для надання пояснень щодо зазначених закупівель.

Попри те, що члени Тимчасової слідчої комісії та народні депутати України не отримали відповідей на всі поставлені запитання, вдалося досягнути певних проміжних результатів засідання.

Необхідно визнати, що після значного суспільного резонансу із закупівлями Енергоатому замовник іноді реагує та відмінює торги, розриває укладені договори про закупівлю або зменшує вартість товару, робіт чи послуг у договорах. Однак визначальним є те, що основну роль у цьому процесі відіграє громадянське суспільство, а не конкретні підрозділи Енергоатому, що відповідають за здійснення закупівель.

Принагідно варто зазначити, що після засідань Тимчасової слідчої комісії, присвячених питанню публічних закупівель Енергоатому, Енергоатом вніс зміни до договору, укладеного за результатами обговорюваної закупівлі на засіданні закупівлі за кодом UA-2023-03-14-009237-а "Улаштування тимчасових штучних захисних споруд ВП ПАЕС. м. Южноукраїнськ, Миколаївська обл. РПЗ - 5.2.1". Відповідно до укладеної додаткової угоди № 3 від 11 грудня 2023 року сторони зменшили вартість робіт за договором з 31,1 млн грн до 24,8 млн грн, тобто на 20 відсотків.

Водночас Енергоатом відреагував не на всі згадані на засіданні проблемні моменти в закупівлях. Так, у відповідь на лист Тимчасової слідчої комісії із переліком запитань до кожної із закупівель Енергоатом надіслав пояснення. Щодо багатьох закупівель Енергоатом проінформував Тимчасову слідчу комісію: "Після проведення додаткового аналізу та з метою заощадження коштів компанії доцільність закупівлі було переглянуто і розірвано договір".

Проте в електронній системі "Prozorro" досі, станом на кінець січня 2024 року, немає інформації щодо розірвання деяких договорів, які мали б бути розірвані згідно з письмовими поясненнями Енергоатому ще в листопаді 2023 року. Ідеться, зокрема, про публічну закупівлю за кодом UA-2023-09-06-002507-а "Закриття теплового контуру з монтажем основного устаткування блоку переробки радіоактивних відходів на Хмельницькій АЕС. Будівельні роботи об'єкту "Будівництво комплексу по переробці радіоактивних відходів на Хмельницькій АЕС".

Це може свідчити про дійсність договору або про порушення Енергоатомом строків оприлюднення інформації про внесення змін до договорів у електронній системі "Prozorro", що трапляється нерідко.

Зрештою, за результатами засідань Тимчасова слідча комісія прийняла рішення звернутися до:

1) Державної аудиторської служби України з проханням розпочати процедуру моніторингу закупівель Енергоатому за переліком, наведеним у додатку, а також за потреби розглянути необхідність здійснення перевірок закупівель у разі виникнення потреби у документальній та фактичній перевірці питань, які не можуть бути перевірені під час моніторингу процедури закупівлі;

2) Національного агентства з питань запобігання корупції з проханням розглянути можливість ініціювати проведення позапланової перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції Енергоатому протягом періоду дії воєнного стану;

3) Кабінету Міністрів України з проханням розглянути можливість дати доручення Державній аудиторській службі України провести ревізію в Енергоатомі.

Наразі Тимчасова слідча комісія отримала відповідь від Державної аудиторської служби України про відсутність порушень за зазначеними закупівлями, правомірність висновків щодо яких буде додатково перевірятися Тимчасовою слідчою комісією, та про розпочату процедури моніторингу інших закупівель.

Такі результати ставлять під сумнів незалежність та ефективність Державної аудиторської служби України як органу державного фінансового контролю, що відповідно потребує нагального посилення його інституційної спроможності, зважаючи на кількість закупівель, які наразі здійснюються з порушенням Закону України "Про публічні закупівлі".

Висновки

За результатами виконаної роботи за шість місяців діяльності Тимчасова слідча комісія дійшла таких висновків:

1. Для усунення проблем, що виникають під час здійснення публічних закупівель в умовах воєнного стану, необхідно повернути основне правове регулювання публічних закупівель на рівень закону та встановити обмежений перелік норм, що застосовуватимуться під час дії воєнного стану, в Законі України "Про публічні закупівлі".

Результати голосування:

"За" – 8.

"Проти" – 0.

"Утримався" – 0.

2. Результати опрацювання проблемних аспектів здійснення публічних закупівель свідчать про інституційну слабкість, часто недостатній рівень незалежності, упередженість і вибірковість дій державних органів фінансового контролю за публічними закупівлями, зокрема Державної аудиторської служби України. Те саме стосується правоохоронних органів, які здійснюють розслідування порушень законодавства у сфері публічних закупівель.

Результати голосування:

"За" – 8.

"Проти" – 0.

"Утримався" – 0.

3. Правове регулювання здійснення публічних закупівель під час дії воєнного стану потребує вдосконалення, зокрема в частині встановлення вимог до формування очікуваної вартості замовником, напрацювання ефективної автоматичної системи ризик-індикаторів, повної і обов'язкової публікації кошторисів у машинозчитувальному форматі та встановлення інших запобіжників, задля забезпечення принципів здійснення публічних закупівель – максимальної економії, ефективності, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель, недискримінації учасників, а також принципу обґрунтованості.

Результати голосування:

"За" – 8.

"Проти" – 0.

"Утримався" – 0.

Пропозиції

З огляду на активну діяльність Тимчасової слідчої комісії впродовж шести місяців та ґрунтовне дослідження питань, що належать до предмета її відання, визначеного Постановою Верховної Ради України від 9 серпня 2023 року № 3313–ІХ, вважаємо за необхідне:

1. Рекомендувати Верховній Раді України попередній звіт Тимчасової слідчої комісії взяти до відома.

2. Направити попередній звіт Тимчасової слідчої комісії до Кабінету Міністрів України, Міністерства економіки України, Міністерства охорони здоров'я України, Державної аудиторської служби України, Офісу Генерального прокурора, Бюро економічної безпеки України, Національної поліції України для розгляду в межах компетенції та відповідного реагування.

3. Рекомендувати Кабінету Міністрів України ініціювати ревізію у підконтрольних установах, що здійснюють найбільші обсяги закупівель з порушеннями.

4. Оприлюднити попередній звіт Тимчасової слідчої комісії на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

5. Звіт Тимчасової слідчої комісії про виконану роботу заслухати на пленарному засіданні Верховної Ради України до 9 серпня 2024 року.