

Пропозиції законодавчих ЗМІН

*Запобігання корупції під час здійснення
публічних закупівель автомобілів*

**Олександр Волошин
Людмила Арахамія
Георгій Бібік**

Київ - 2019



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Пропозиції (policy paper) підготовлено на основі розслідувань, які проводились громадськими детективами проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій та Розвитку та фінансується програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні” у 2019 році.

Ці пропозиції націлені на вирішення проблеми можливих корупційних зловживань та завищення цін під час проведення публічних закупівель автомобілів.

Завданнями цього документу є:

- Привернення уваги до випадків ймовірної корупції та зловживань з боку чиновників при здійсненні публічних закупівель автомобілів в Україні.
- Аналіз законодавчих прогалин, в результаті яких стають можливими корупційні схеми при здійсненні публічних закупівель автомобілів.
- Пропозиції шляхів вирішення основних проблем, які виникають при здійсненні публічних закупівель автомобілів в Україні.

Основними адресатами цього дослідження є Кабінет міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та ДП “Прозорро”.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми

З 2016 року, коли усі публічні закупівлі почали проводитися через систему «Прозорро», здавалося б, з'явився дієвий метод боротьби з корупцією в публічних закупівлях в Україні. Однак, як з'ясували громадські детективи Wikiinvestigation, це далеко не завжди відповідає дійсності.

На сьогодні, згідно з законом України «Про публічні закупівлі»¹, публічні закупівлі товарів на суму понад 200 тисяч грн. обов'язково мають проводитися через «Прозорро». Однак, це не є гарантією того, що кошти платників податків завжди використовуються ефективно. Згідно статті 3 цього закону, закупівлі здійснюються за такими принципами:

- добросовісна конкуренція серед учасників;
- максимальна економія та ефективність;
- відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;
- недискримінація учасників;
- об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних пропозицій;
- запобігання корупційним діям і зловживанням.

На жаль, закупівлі не завжди відповідають вищезазначеним принципам. Так, громадськими детективами WikiInvestigation було виявлено ймовірні елементи зловживань в багатьох розглянутих закупівлях автомобілів через систему «Prozorro» по всій країні.

Під час проведення розслідування² було порівняно роздрібні ціни автомобілів офіційних дилерів з цінами по яким було укладено договори купівлі-продажу через «Прозорро». Розрахунок збитку здійснювався шляхом порівняння фактичної ціни, за якою було придбано автомобіль, та ціною, визначеною за допомогою спеціального сервісу³, розробленого Міністерством економічного розвитку та торгівлі України у відповідності до і постанови⁴ КМУ «Про затвердження Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів» № 66 від 18.02.2016 р. (Далі - Методика). Згідно пункту 3 Методики, джерелом інформації для визначення ціни нового автомобіля є офіційні прайс-листи виробників (дилерів). В межах розслідування було виявлено наступні приклади ймовірного завищення цін:

1. ДП «Хмельницька обласна служба єдиного замовника» (Код ЄДРПОУ 37098303) уклало із ТОВ «ГД «Фаворит-Авто» (Код ЄДРПОУ 35092210) договір про купівлю транспортного засобу Renault Duster dCi 110 4WD у кількості 55 одиниць на загальну суму 31 805 500, 00 грн. (578281,80 грн. за 1 автомобіль).

У ході аналізу тендерної документації встановлено, що транспортні засоби, купівля яких була предметом договору, відповідають стандартній комплектації, а відповідно до Методики, середня ринкова вартість нового аналогічного автомобіля

¹Про публічні закупівлі: Закон України від 12.04.2016 № 1078-VIII Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 9, ст.89

²Лухагу авто для рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bitly су/Mm7snhN0>

³Транспортні засоби: розрахунок вартості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Vehicles/CalculatePrice?lang=uk-UA>

⁴Про затвердження Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів та внесення змін у додатки 1 і 2 до Порядку визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, мотоциклів, мопедів: Постанова Кабінету міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 66



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

становить 530 200,00 грн. Тобто, ДП «Хмельницька обласна служба єдиного замовника» заплатила за велику партію автомобілів більше, ніж їх можна придбати офіційного дилера поштучно. Таким чином, ймовірна сума збитку держави від закупівлі 55 автомобілів (різниця між ціною закупівлі та ціною придбання у дилера) склала 2 644 499,00 грн.

2. КП «Міське управління справами» Дніпровської міської ради (Код ЄДРПОУ 34315660) 11.12.2017 здійснило закупівлю автомобіля Ford Transit Minibus R460L4H3 125 Trend у ТОВ «Бристоль-Авто» (Код ЄДРПОУ 35807638) по ймовірно завищеній ціні - 1 380 000,00 грн. Натомість, відповідно до розрахунку середньоринкової вартості легкового автомобіля марки Ford Transit Minibus R460L4H3 125 Trend проведеним за Методикою, вартість нового автомобіля становить 1 288 763 грн. Таким чином, ймовірний збиток для держави у даній закупівлі з становив 91 237,00 грн.

3. 30.04.2019 року Територіальним медичним об'єднанням «Обласного центру екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» Запорізької обласної ради була проведена закупівля 17 автомобілів Renault Duster life за ціною 499 500,00 грн за одиницю. У той же час, ціна такого автомобіля в офіційного дилера Renault становить 479 700,00 грн. З огляду на кількість придбаних автомобілів, збиток для держави склав як мінімум 336 600,00 грн.

У всіх перелічених випадках ціни у дилерів виявилися нижчими. Необхідно і врахувати ту обставину, що при купівлі значної партії автомобілів продавець, як правило, надає істотну знижку. Опитування дилерів показало, що знижка може досягати 10%.

Подібні випадки доводять, що кошти платників податків під час закупівлі автомобілів часто використовуються нерационально, а отже виникає необхідність законодавчого регулювання цього питання.

2. Міжнародний досвід

Поповнення автопарку міністерств і відомств **Франції** відбувається виключно через державний закупівельний центр UGAP⁵. У його ж каталозі представлені транспортні засоби тільки із національних гігантів. Цей центр працює на державні структури, забезпечуючи їх всім необхідним і за ринковими цінами. Що стосується автомобілів, то "угаповцям" вдається отримувати на них знижки до 40, а іноді і більше відсотків від початкової вартості. Часи, коли керівники міністерств могли розраховувати на машини «бізнес-класу» минули. Нинішнім міністрам через все той же UGAP закупили автомобілі "середнього" або, як тут його називають, "фамільного" класу. В основному "Пежо 508" - цією моделлю користуються, зокрема, глави французьких МВС, МЗС, міністерства спорту. А ось міністр транспорту користується скромних розмірів "Пежо 308".

Багатьох чиновників, взагалі позбавили доступу до закупівлі автомобілів. Так, якщо раніше найближчі співробітники того чи іншого міністра забезпечувалися службовими автомобілями, то зараз цей привілей відмінили.

⁵L'achat public responsable [Електронний ресурс]. – Режим доступу:



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Що стосується керівників регіональних структур самоврядування, то вони набувають автотранспорт, черпаючи кошти з місцевого бюджету. Знову-таки через UGAP і на основі встановлених Парижем принципів. В цілому ж використання машин чиновникам суворо регламентовано. Тільки у службових потребах. Керівникам провідних міністерств, таких як іноземних і внутрішніх справ, оборони, з міркувань безпеки дозволено ними користуватися на постійній основі.

У **Індії** довгий час чиновники користувалися послугами скромного на перший погляд, але дуже надійного "Амбасадора"⁶. Цей представник індійського автопрому вірно служив їм протягом декількох десятиліть. На ньому їздив навіть прем'єр-міністр. Поступово на зміну йому прийшли невибагливі в обслуговуванні і комфортабельні моделі спільних індійсько-японських підприємств.

Весь чиновницький апарат Індії нині користується виключно вітчизняними автомобілями. Виняток становлять перші особи держави. Так, глава уряду і президент пересуваються на дорогих броньованих німецьких авто. Для машин звичайних чиновників спеціального захисту не передбачено.

В "автомобільній" країні Німеччині використання службових автомобілів суворо обмежено. Лише глави і держсекретарі федеральних і земельних міністерств мають право на службовий автомобіль з водієм. При цьому міністри і, як правило, один з держсекретарів вважаються не чиновниками, а парламентськими співробітниками і, отже, займають свої пости протягом виборчого терміну, під час якого їх партія знаходиться при владі. Зазвичай в міністерствах є і свій автомобільний парк з п'яти-шести машин. Ними користуються високопоставлені співробітники при терміновій необхідності. Однак ці машини не закріплені за певними чиновниками.

Всі автомобілі оплачуються з бюджету міністерств за видатковою статтею "засоби оснащення". Тому міністерства змушені економити і відмовлятися від надмірностей. Використовуватися можуть лише транспортні засоби "підвищеного середнього класу". В основному, це машини німецьких марок "Ауді", "БМВ" і "Мерседес". Додаткового оснащення в них не передбачено, припустимо тільки стандартний варіант. Крім того, в століття смартфонів відпала необхідність комп'ютерів і службових телефонів в машинах. Для міністрів внутрішніх справ, оборони, закордонних справ і канцлера ФРГ спецавтомобілі надає Федеральне управління кримінальної поліції, відповідальне за забезпечення їх безпеки.

У **Туреччині** ціна автомобілів дорожча в порівнянні з нашою країною за рахунок більш високих податків та мита. Ці фактори позначаються і на виборі автомобілів для місцевих чиновників. Власних турецьких виробників легкових автомобілів не залишилося, працюють лише заводи по збірці "іномарок". Так, мер не надто великого міста може їздити на зібраному в Туреччині Renault Megane. До речі, термін експлуатації автомобілів для чиновників в середньому 5-6 років. Держслужбовець рангом вище, наприклад губернатор регіону, може розраховувати на більш представницький, але не найдорожчий автомобіль. Найчастіше вибір падає на модель одного з німецьких автоконцернів. А ось японські машини у місцевих начальників особливою популярністю не користуються.

⁶ Hindustan Motors [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hindmotor.com/>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Якщо говорити про керівників різних відомств або міністерств, то тут автопарк складається вже з автомобілів представницького класу, вироблених в основному кимось із так німецької "великої трійки". Найчастіше це серійні моделі, проте при необхідності вони можуть бути броньованими з додатковою доробкою.

У США в 2009 році адміністрація президента Барака Обама анонсувала масштабну програму з придбання енергозберігаючих та гібридних автомобілів для державного користування на суму близько 300 мільйонів доларів. З цієї суми 15 мільйонів доларів було витрачено на закупівлю автомобілів

з електричним двигуном. Працюючих в федеральних органах влади забезпечує спеціальне агентство - Управління служб загального призначення, на балансі якого близько 210 тисяч службових автомобілів. На рівні штатів кошти виділяються вже регіональною владою.

3. Шляхи вирішення проблеми

Для вирішення проблеми публічних закупівель автомобілів за завищеними цінами доцільно закріпити на законодавчому рівні необхідність встановлення очікуваної ціни закупівлі легкових автомобілів не вищою за вартість, розраховану відповідно до Методики визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, затвердженою Постановою Кабінету міністрів України № 66 від 18 лютого 2016 року зі змінами. Це можливо виконати двома способами:

- шляхом затвердження Постановою Кабінету міністрів України обов'язку використання методики визначення середньої ціни для встановлення очікуваної ціни закупівлі для публічних закупівель.
- шляхом розміщення Міністерством економічного розвитку та торгівлі рекомендаційного листа щодо використання методики визначення середньої ціни для встановлення очікуваної ціни закупівлі для публічних закупівель.

4. Комунікаційна стратегія

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- проведення зустрічей з представниками Кабінету міністрів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та ДП "Прозорро" з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення механізму процедури публічних закупівель транспортних засобів.
- просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, соціальні мережі, експертні думки);
- проведення вебінарів та тренінгів для замовників публічних закупівель;
- залучення студентів, волонтерів, активістів та журналістів до моніторингу державних закупівель транспортних засобів для попередження корупційних дій та нецільового використання бюджетних коштів;



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку