



НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ

вул. Василя Суріжова, 3, м. Київ, 03035, тел./факс.: (044) 246-31-84, колл-центр: (044) 246-34-11
http://www.nabu.gov.ua; e-mail: document@nabu.gov.ua, info@nabu.gov.ua

на № _____ від _____

Прем'єр-міністру України
Гройсману В.Б.

Шановний Володимире Борисовичу!

Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Відповідно п. 5 ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» на Національне бюро покладено обов'язок здійснювати інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро.

Одним із пріоритетних напрямків роботи Національного бюро є викриття та попередження корупції у сфері державних закупівель, яка завдає значної шкоди охоронюваним законом правам та інтересам держави і суспільства.

Високу вразливість державних закупівель до корупційних проявів визнано міжнародною спільнотою, що знайшло відображення в ст. 9 Конвенції ООН проти корупції.

В ході виконання покладених на Національне бюро завдань встановлено, що закупівлі ПАТ «Укрзалізниця», як одного із найбільших замовників у сфері публічних закупівель, мають значні корупційні ризики, що проявляються у формі надання переваг окремим суб'єктам господарювання в укладенні договорів про закупівлю товарів (робіт, послуг) за кошти Укрзалізниці, часто за цінами, що не відповідають кон'юктурі ринку та є суттєво вищими від реальних ринкових цін. Вказані корупційні прояви негативно впливають на загальний результат фінансово-господарської діяльності Укрзалізниці (неефективне використання обігових коштів, невиконання плану закупівель, необслуговування боргових зобов'язань по залученим кредитам, невиконання планів модернізації рухомого складу та основних засобів _____ ість

підвищення якості надання послуг з перевезення населенню відповідно до сучасних вимог та стандартів, тощо).

Про масштабність корупційних проявів у господарській діяльності Укрзалізниці свідчать численні звернення громадян, громадських організацій, юридичних осіб, народних депутатів України, публікації в засобах масової інформації національного та міжнародного рівня про кримінальні правопорушення, які вчиняються службовими особами ПАТ «Укрзаліниця» під час організації та проведення публічних закупівель, а також велика кількість кримінальних проваджень за фактами зловживання службовими особами Укрзалізниці, що спричинили тяжкі наслідки, які розслідуються зокрема і Національним бюро.

Встановлено, що основними причинами та умовами прояву корупції є:

1. Визначення значно завищеної очікуваної вартості на закупівлю товарів (робіт, послуг) без проведення належного маркетингового дослідження відповідних ринків та цінових пропозицій виробників.

2. Включення до змісту документації конкурсних торгів дискримінаційних вимог або необґрунтованих та обтяжливих вимог для потенційних учасників, що не сприяє розширенню конкурентного середовища та не відповідає встановленим Законом України «Про публічні закупівлі» принципам.

3. Необґрунтоване включення до одного лоту різної номенклатури товару, що обмежує коло потенційних учасників, які здатні пропонувати до постачання окремі види товарів з лоту, створюючи при цьому конкурентне середовище на торгах.

4. Недотримання інтересів державного підприємства та основних принципів Закону України «Про публічні закупівлі» під час укладення додаткових угод до договорів поставки, що виражається в економічно необґрунтованому підвищенні ціни за товар на максимальний або наблизений до максимального допустимий рівень згідно із Законом України «Про публічні закупівлі».

5. Пасивна поведінка ПАТ «Укрзаліниця» в процесі захисту власних майнових прав та інтересів, шкода яким завдається внаслідок кримінальних правопорушень, що зокрема виражається у системних відмовах надавати згоду на визнання товариства потерпілим у кримінальних провадженнях, в яких встановлено завдання шкоди ПАТ «Укрзаліниця».

6. Відсутність у нормативних документах ПАТ «Укрзаліниця», що регулюють організацію та проведення закупівель (матеріального забезпечення), а також фінансову дисципліну на підприємстві, чітко визначеної сфери відповідальності конкретних службових осіб Укрзалізниці на кожному етапі організації, підготовки і проведення публічних закупівель та виконання договорів поставки.

7. Відсутність якісної системи централізованого ведення та контролю складського обліку на підприємстві, яка б відповідала сучасним стандартам та

вимогам і надавала б можливість ефективно управляти запасами та раціонально планувати закупівлі.

8. Неєфективна, а в окремих випадках взагалі відсутня система вхідного контролю продукції.

В цілому наведені вище причини та умови сприяють вчиненню корупційних кримінальних правопорушень, які віднесені до підслідності Національного бюро, загальна суть яких полягає у відчуженні частини активів (коштів) Укрзалізниці на користь заздалегідь визначених юридичних осіб (їх бенефіціарів) під виглядом здійснення легальної господарської діяльності із купівлі-продажу товарів (робіт, послуг). Такий актив заздалегідь включається в ціну товару, що планується до закупівлі, внаслідок чого його очікувана вартість завищується у порівнянні з реальною ринковою. В подальшому, шляхом використання дискримінаційних вимог у документації конкурсних торгів або вчинення інших дій (раптова зміна умов ДКТ, відміна закупівлі, зміна виду або розміру забезпечення, упереджене ставлення під час перевірки документів до окремих учасників, тощо), які суперечать принципам Закону України «Про публічні закупівлі» та інтересам Укрзалізниці, службовими особами ПАТ «Укрзаліниця» забезпечується перемога узгодженого учасника.

В результаті інформаційно-аналітичної роботи Національного бюро здійснено моніторинг оголошень про публічні закупівлі ПАТ «Укрзаліниця», які розміщені на інтернет-ресурсі <https://prozorro.gov.ua>, серед яких зокрема:

- UA-2018-04-06-001759-а рамні рейки, хрестовини, контррейкові рейки, очікуваною вартістю 422 235 600,42 грн;
- UA-2018-02-09-000454-b скріплення рейкове пружне типу КПП Р65, очікуваною вартістю 257 162 837,40 грн;
- UA-2018-04-17-000731-с прокат товстолистовий, прокат, очікуваною вартістю 67 852 464,08 грн;
- UA-2018-02-13-001260-с запасні частини до тепловозів серії 2ТЕ1 16, 2М62, 2ТЕ10, очікуваною вартістю 63 268 217,53 грн;
- UA-2018-03-27-003346-b кабельно-провідникова продукція, очікуваною вартістю 56 125 705,70 грн;
- UA-2018-04-13-000480-b кабельно-провідникова продукція, очікуваною вартістю 50 350 445,87 грн;
- UA-2018-04-02-001038-b підшипники, очікуваною вартістю 44 497 220,78 грн;
- UA-2018-03-29-001196-b підшипники, очікуваною вартістю 44 489 667,36 грн;
- UA-2018-02-09-001501-с акумулятори та акумуляторні батареї, очікуваною вартістю 44 178 342,78 грн;
- UA-2018-02-21-002357-с запасні частини до тепловозів серії ЧМЕ, очікуваною вартістю 43 751 575,77 грн.

До вимог документації вказаних конкурсних торгів із загальною очікуваною вартістю 1 049 733 734 грн включено дискримінаційну вимогу, яка

обмежує коло потенційних учасників конкурсних торгів: «Для технічних умов (ТУ) на продукцію залізничного призначення даний документ повинен бути узгоджений в установленому порядку з ПАТ «Укрзалізниця», як із основним споживачем, згідно з вимогами пунктів 5.1, 5.2 ГОСТ 2.114-95»

Водночас встановлено, що погодження технічних умов на продукцію залізничного транспорту відмінено наказом Міністерства інфраструктури України від 11.02.2015 № 50 (зарєстровано в Міністерстві юстиції України 18 лютого 2015 р. за № 190/26635), яким скасовано наказ Міністерства транспорту України від 17 квітня 1998 року № 134 «Про затвердження Порядку узгодження, затвердження та реєстрації технічних умов на продукцію підприємств залізничного транспорту України».

ГОСТ 2.114-95 визначає порядок розробки, погодження та затвердження ТУ, яке може здійснюватися виробником за погодженням із замовником або без його погодження. При цьому замовник (споживач) має право вимагати від виробника погодження ТУ, виключно у випадку, якщо цей замовник (споживач) замовляє виробництво певного виду продукції. Право вимагати у виробника погодження ТУ на продукцію, яка ним виробляється для реалізації на вільному ринку, у покупця відсутнє.

Погодження технічних умов учасників публічних торгів із замовниками не передбачено Законом України «Про стандартизацію», який встановлює правові та організаційні засади стандартизації в Україні і спрямований на забезпечення формування та реалізації державної політики у відповідній сфері.

У разі застосування ГОСТ 2.114-95 у публічних закупівлях важливо розмежовувати поняття замовника (споживача) із поняттям замовника, визначеного у Законі України «Про публічні закупівлі». В першому випадку замовник замовляє виробництво продукції на конкретних потужностях із застосуванням конкретно визначених (погоджених) технології, сировини, обладнання. В другому випадку замовник – це покупець продукції на відкритому конкурентному ринку, який має право встановлювати для продукції, що планується до закупівлі, лише технічні, якісні та кількісні характеристики. При цьому технічні та якісні характеристики можуть підтверджуватися зокрема і ТУ, які мають бути введені в дію в установленому законом порядку. Відповідно до п.5.7 ГОСТ 2.114-95 необхідність узгодження зі замовником (споживачем) технічних умов на продукцію, розроблену в ініціативному порядку, визначає розробник.

Вимога замовника закупівлі до учасників торгів надати документи, погоджені із самим замовником, по суті є завуальованою формою дозволу замовника брати участь у торгах учасникам, що не відповідає вимогам Закону України «Про публічні закупівлі».

Крім того, за результатами інформаційно-аналітичної роботи встановлені такі причини і умови, що можуть сприяти вчиненню корупційних кримінальних правопорушень у вказаних оголошених процедурах закупівель:

- у торгах UA-2018-04-06-001759-а з предметом закупівлі «рамні рейки, хрестовини, контррейкові рейки» потенційно може бути лише один виробник продукції – ПАТ «Дніпропетровський стрілочний завод», проте протягом 2016-2017 років службові особи ПАТ «Укрзалізниця» закупають продукцію цього виробника у посередників, які реалізують таку продукцію із значною націнкою, що призводить до витрачання зайвих коштів ПАТ «Укрзалізниця»;
- у торгах UA-2018-02-09-000454-б з предметом закупівлі «скріплення рейкове пружне типу КПП Р65» потенційно можуть брати участь виробники ТОВ «Корпорація КРТ» (Україна), ТОВ «АТ Механіка» (Україна), ТОВ «Бучко Трек Системс» (Україна), «Pandrol UK Ltd» (Великобританія), Plastwil (Польща), Vossloh (Німеччина), ДОР-МПЗ (Білорусь), проте протягом 2014-2017 років службові особи ПАТ «Укрзалізниця» здійснювали запити цінкових пропозицій для формування очікуваної вартості закупівлі, а також закупівлі «скріплення пружного типу КПП» виключно у представників ТОВ «Корпорація КРТ»;
- у торгах UA-2018-03-27-003346-б та UA-2018-04-13-000480-б з предметом закупівлі «кабельно-провідникова продукція» потенційно можуть брати участь виробники ПАТ «Одеський кабельний завод «Одесакабель», ПАТ «Завод Южкабель», ПАТ «Азовкабель», проте протягом 2016-2017 років службові особи ПАТ «Укрзалізниця» запитують цінкові пропозиції для формування очікуваної вартості та закупають продукцію цих виробників у посередників, які реалізують таку продукцію із значною націнкою, що призводить до витрачання значних зайвих коштів ПАТ «Укрзалізниця».

Аналіз міжнародного досвіду боротьби з корупцією свідчить про те, що лише шляхом кримінального переслідування осіб, які вчинили кримінальне корупційне правопорушення, неможливо досягти високих превентивних результатів, водночас є ефективним реалізація комплексних заходів боротьби з корупцією, зокрема поєднання кримінально-правових та кримінально-процесуальних механізмів із адміністративними та організаційно-розпорядчими заходами Уряду, спрямованими на усунення причин та умов, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

У даному випадку (щодо Укрзалізниці) такими заходами можуть бути: прийняття ефективної антикорупційної програми та забезпечення її неухильного виконання службовими особами Укрзалізниці, розробка меморандуму про взаємодію Укрзалізниці з правоохоронними органами у сфері боротьби з корупцією, впровадження сучасних практик управління процесами на Укрзалізниці, перехід на міжнародні стандарти ведення бухгалтерського та складського обліку, фінансової звітності, аудиту, упорядкування маркетингової діяльності, персоналізація відповідальності

службових осіб Укрзалізниці за прийняття ними рішень, створення ефективної системи управління персоналом, тощо.

На підставі викладеного, з метою усунення причин та умов, які сприяють вчиненню корупційних правопорушень під час організації та проведення публічних закупівель ПАТ «Укрзаліниця», керуючись п. 11 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», надсилаємо на Вашу адресу для розгляду та прийняття відповідних рішень такі пропозиції та рекомендації:

1. Вжити дієвих заходів, спрямованих на якнайшвидше формування наглядової ради ПАТ «Укрзаліниця».
2. Доручити Міністерству економічного розвитку і торгівлі України здійснити аналіз публічних закупівель ПАТ «Укрзаліниця» та виробити рекомендації, спрямовані на збільшення конкурентного середовища серед потенційних учасників торгів, підвищення ефективності маркетингових досліджень Укрзалізниці, розробку документації конкурсних торгів із включенням мінімальних та обґрунтованих вимог до учасників торгів відповідно до принципів Закону України «Про публічні закупівлі» та Угоди про державні закупівлі.
3. Доручити правлінню ПАТ «Укрзаліниця» розглянути можливість вжиття дієвих заходів, спрямованих на:
 - максимальне спрощення тендерних процедур;
 - усунення дискримінаційних умов в документації конкурсних торгів;
 - розбивку лотів на мінімальні групи товарів так, щоб кожний виробник (постачальник) міг брати участь у закупівлі;
 - надання переваги (де це можливо) виробникам у встановлений законом спосіб, зокрема шляхом встановлення кваліфікаційних вимог: «наявність обладнання та матеріально-технічної бази» та «наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід»;
 - підвищення контролю за прийняттям рішень про укладання додаткових угод до договорів поставки, якими збільшується ціна за товар, з тим, щоб такі рішення відповідали інтересам Укрзалізниці, були обґрунтованими (підняття на мінімально необхідний обґрунтований рівень) та документально підтвердженими;
 - визначення відповідальних осіб за кожен етап та процес під час організації та проведення закупівель;
 - підвищення якості вивчення ринку (маркетингових досліджень), зокрема шляхом організації цінового аудиту та приведення очікуваної вартості у відповідність до ринку;
 - застосування сучасних та провідних практик здійснення закупівель;

а також:

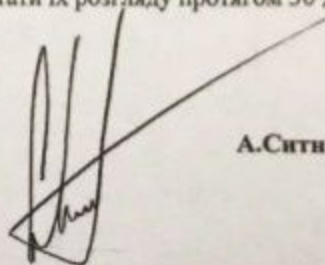
- сприяння органам досудового розслідування у виявленні, викритті та розслідуванні злочинів, якими ПАТ «Укрзалізниця» завдано матеріальної шкоди;
- визнання ПАТ «Укрзалізниця» потерпілим та подання цивільних позовів у кримінальних провадженнях, у яких органом досудового розслідування встановлено факт завдання (можливості завдання) матеріальних збитків товариству та вжиття спільно із органами досудового розслідування максимально широких заходів захисту порушених прав.

Пропозиції та рекомендації, надіслані Національним бюро до органів державної влади в порядку п. 11 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», є обов'язковими для розгляду.

Суб'єкт, до якого надіслані пропозиції та рекомендації, зобов'язаний інформувати Національне бюро про результати їх розгляду протягом 30 днів.

З повагою

Директор



А.Ситник