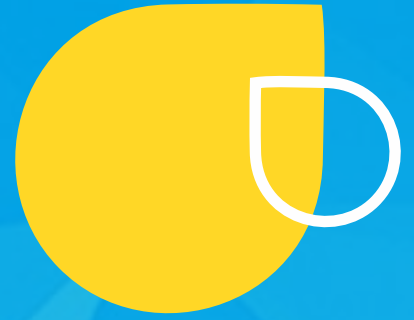




# РЕФОРМА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ ЕЛЕКТРОННОЇ СИСТЕМИ PROZORRO

серпень-грудень 2016 року

Київ | 2017



### **УКЛАДАЧІ:**

Віктор Нестуля, Євген Білик

### **КОМАНДА:**

Сергій Павлюк, Марта Гоголь, Олександр Аргат, Іван Лахтіонов,  
Михайло Невдаха

### **РЕЦЕНЗЕНТИ:**

Ольга Неселевська, докторант бізнес-школи Ханкен (Фінляндія)

Дмитро Хуткий, керівник e-Дем Лаб, Центр розвитку інновацій,  
Національний університет «Києво-Могилянська академія», менеджер і  
експерт групи «Електронна демократія», Реанімаційний Пакет Реформ

Владислав Домбровський, кандидат економічних наук, керівник  
проектів, компанія CPCS (м. Суми, Україна)

Олександр Шатковський, експерт з публічних закупівель

---

«Дослідження здійснене в рамках проекту USAID, UK aid та Фонду  
Євразія «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та  
послугах».

---

Цей звіт створено командою програми інноваційних проектів  
Transparency International Україна. Точки зору та рекомендації,  
висловлені у ньому, можуть не відповідати позиції керівництва чи  
правління Transparency International Україна. Дані та джерела,  
використані у цьому звіті, можуть змінюватись після його публікації.

Поширення звіту у некомерційних цілях заохочується.

---

Опубліковано від імені:  
Transparency International Україна  
пров. Костя Гордієнка, 2-А, 1 поверх, м.Київ, Україна, 01024  
тел.: +38 044 360 52 42  
вебсайт [ti-ukraine.org](http://ti-ukraine.org)

## Подяки

Цей звіт є результатом наполегливої роботи групи однодумців. Його підготувала команда програми інноваційних проектів Transparency International Україна, до якої входять: Віктор, Євген, Сергій, Марта, Олександр, Іван та Михайло. Без них ця публікація була б неможливою.

Велика подяка команді Open Contracting Partnership, а саме – Ліндсі, Каролісу та Кетрін – за безцінні поради щодо аналізу відкритих даних. Представникам Європейського банку реконструкції та розвитку – Тато та Давіду – за слушні настанови для розуміння електронних публічних закупівель. Співробітникам Transparency International Вірменія – Варужану та Transparency International Грузія – Лаші за поширення знань щодо інструментів боротьби з корупцією в публічних закупівлях в їхніх країнах. Менеджеру K-Monitor – Шандору – за корисні ідеї для роботи із даними. Розробнику системи ризик-індикаторів – Дмитру – за його індикатори та доброзичливий критичний погляд.

І величезна подяка рецензентам цього звіту: Ользі, Дмитру, Владиславу та Олександрю!

# Зміст



Назви та скорочення.....	3
Основні визначення.....	4
Вступ.....	5
I. Методологія моніторингу публічних закупівель.....	6
1. Типи методологій моніторингу закупівель.....	7
2. Характеристики громадського моніторингу закупівель.....	8
3. Методологія моніторингу закупівель у системі ProZorro.....	9
4. Періоди аналізу та джерела даних.....	14
II. Публічні закупівлі в Україні - час змін.....	15
1. Аналіз юридичної основи.....	16
2. Архітектура електронної системи ProZorro.....	20
3. Розкриття та аналіз даних.....	22
III. Перші п'ять місяців роботи електронної системи ProZorro.....	25
1. Загальна характеристика проведених закупівель.....	26
2. Неконкурентні закупівлі.....	27
2.1. Звітування про укладений договір.....	27
2.1.1. Зв'язок між замовником та постачальником.....	28
2.1.2. Уникнення проведення відкритих торгів.....	30
2.2. Переговорна процедура.....	31
3. Конкурентні закупівлі.....	33
3.1. Тренди конкуренції.....	33
3.2. Тренди дискваліфікацій та державний моніторинг.....	35
3.3. Переговорна процедура для потреб оборони.....	37
3.4. Відкриті торги із публікацією англійською мовою.....	38
3.5. Відкриті торги.....	40
3.6. Допорогова закупівля.....	43
Висновки та рекомендації.....	45
Список використаних джерел.....	49
Додатки.....	52

# Назви та скорочення

**API** – Application programming interface

**OCDS** – Open Contracting Data Standard

**ОСП** – Open Contracting Partnership

**ТІ** – Transparency International

**АМКУ** – Антимонопольний комітет України

**ВВП** – Валовий внутрішній продукт

**ВРУ** – Верховна Рада України

**ДАСУ** – Державна аудиторська служба України

**ДП** – Державне підприємство

**ЄБРР** – Європейський банк реконструкції та розвитку

**ЄС** – Європейський Союз

**ІСК** – Індекс сприйняття корупції

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**МЕРТ** – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

**ОЕСР** – Організація економічного співробітництва та розвитку

**СОТ** – Світова організація торгівлі

**ТОВ** – Товариство з обмеженою відповідальністю

**ФОП** – Фізична особа-підприємець

**ЦБД** – Центральна база даних

# Основні визначення

## *Автоматичні індикатори ризику*

критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість автоматично здійснювати вибір допорогових закупівель, що містять ознаки низької якості тендерного оголошення, низької конкурентної активності, та непрозорості процедури проведення

## *Громадянське суспільство*

сукупність недержавних організацій та інституцій, які захищають інтереси та волю громадян

## *Договір про закупівлю*

договір, що укладається між замовником і учасником за результатами проведення процедури закупівлі та передбачає надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари

## *Документація торгів*

відкриті дані про публічні закупівлі у форматах, доступних для аналізу користувачами (.pdf, .docx та ін.)

## *Допорогова закупівля*

закупівля замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких є меншою за 200 тис. грн для товарів і послуг, й 1,5 млн грн – для робіт. У випадку замовників окремих сфер господарювання ці пороги складають 1 млн грн для товарів і послуг, й 5 млн грн – для робіт

## *Електронна система закупівель*

інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами

## *Машинозчитувані дані*

відкриті дані чи метадані про публічні закупівлі у форматах, які оброблює комп'ютер (.xml, .json та ін.)

## *Модуль аналітики*

онлайн інструмент, що дозволяє агрегувати, сортувати та іншим чином обробляти машинозчитувані дані про публічні закупівлі

## *Надпорогові закупівлі*

закупівля замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або є більшою за 200 тис. грн для товарів і послуг, й 1,5 млн грн – для робіт. У випадку замовників окремих сфер господарювання, ці пороги складають 1 млн грн для товарів і послуг, й 5 млн грн – для робіт

## *Тендер (торги)*

здійснення конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця торгів згідно з процедурами, встановленими Законом України «Про публічні закупівлі» (крім переговорної процедури закупівлі)



# Вступ

Закупівлі є основним напрямком використання публічних коштів у світі. Обсяг публічних закупівель в Європейському Союзі складає в середньому 14% внутрішнього валового продукту на рік (European Commission, 2017). Відносно ВВП ЄС 2015 року цей обсяг дорівнював близько 2 700 млрд євро (International Monetary Fund, 2016). За оцінкою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (2016а), аналогічний показник склав близько 12 млрд дол., або 13% ВВП України у 2015 році (The World Bank, 2017). Це – гроші платників податків, віддані державі. Моніторинг їхнього використання можна вважати обов'язком кожного свідомого громадянина.

Корупція при здійсненні публічних закупівель є світовою проблемою. Наприклад, наприкінці 2016 року світ сколихнуло розслідування хабарництва при отриманні публічних контрактів бразильської фірмою Odebrecht. Починаючи з 2001 року, за оцінкою уряду Сполучених Штатів Америки (2016), ця компанія виплатила близько 788 млн дол. хабарями для урядів кількох країн з метою отримання публічних контрактів. Зокрема, Odebrecht здійснювала роботи для Чемпіонату світу з футболу 2014 року та літніх Олімпійських ігор 2016 року. Очевидно, вартість договорів, для отримання яких заплатили такі величезні хабарі, є ще більшою.

Ситуацію з публічними закупівлями в Україні добре характеризує історія зі спорудженням Подільсько-Воскресенського мосту в місті Київ. Його будівництво розпочалося в 1993 році. Обсяг публічних коштів, витрачених на нього протягом усього часу непросто оцінити. Лише в 2017 році планується надати близько 600 млн грн з міського бюджету на підтримку його конструкції (Вечірній Київ, 2016). На відміну від спортивних споруд у Бразилії, цей міст не є готовим до експлуатації. Парадоксально, але вже 23 роки публічні кошти витрачаються на інфраструктуру, якою досі не можуть скористатися жителі міста.

З метою змінити цю ситуацію бізнес та громадськість ініціювали реформу публічних закупівель в Україні навесні 2014 року. У квітні 2015 року почалося пілотування нової електронної системи, яку назвали ProZorro, по всій Україні на невеликих допорогових сумах, а Міністерство оборони України отримало

можливість закуповувати через систему продукти харчування, речове забезпечення та паливно-мастильні матеріали. Наприкінці 2015 року було ухвалено новий Закон України «Про публічні закупівлі», який створює засади для подальшої електронізації закупівель. Окрім держави, до ініціативи приєдналися міжнародні донори, які надали необхідне фінансування для розгортання реформи національного рівня. Починаючи з серпня 2016 року, усі публічні закупівлі, що регулюються Законом України «Про публічні закупівлі», мають здійснюватися через онлайн-платформу ProZorro.

---

*Цей звіт має на меті розробити методологію громадського моніторингу публічних закупівель в Україні на основі міжнародного досвіду, з її допомогою оцінити основні юридичні та технологічні нововведення реформи та розпочати моніторинг даних про закупівлі, що стають доступними онлайн.*

---

Звіт складається з трьох основних частин. Перша присвячена розробці методології моніторингу публічних закупівель в Україні громадянським суспільством. Запропонована методологія спирається на приклади ефективного моніторингу громадськості в країнах, де ситуація з корупцією порівнювана з українською, таких як Парагвай та Вірменія. Друга частина охоплює основні юридичні та технологічні новації у сфері публічних закупівель. У ній розглянуто законодавчу базу, архітектуру системи ProZorro, а також розкриття й інструменти аналізу даних про закупівлі. У третій частині, проаналізовано дані про закупівлі через систему ProZorro, що завершилися підписанням договорів протягом другої половини 2016 року. Виділено закономірності використання різних типів закупівель та названо організації, що потребують пильної уваги громадськості.

Корупція в публічних закупівлях є глобальною проблемою. Моніторинг здійснення цих закупівель є глобальною потребою громадян. Цей звіт створено з наміром зробити публічну сферу прозорою завдяки аналізу публічних закупівель в Україні.

# РОЗДІЛ І.





# I. Методологія моніторингу публічних закупівель

Моніторинг є важливою складовою подолання корупції та підвищення ефективності у сфері публічних закупівель. Існує низка підходів до його здійснення, і кожна країна обирає той, що найбільше відповідає особливостям функціонування її системи закупівель. У цьому розділі, наведено основні типи методологій моніторингу та охарактеризовано участь у ньому громадянського суспільства. На основі міжнародного досвіду розроблено методологію моніторингу українських публічних закупівель.

## 1. Типи методологій моніторингу закупівель

Типологізувати підходи до моніторингу сфери публічних закупівель можна за різними критеріями. Ними можуть бути: рівень аналізу (державні, регіональні закупівлі тощо), тип наглядової організації (аудиторська служба, казначейство тощо) та інші. Для цього дослідження відправною точкою є типологізація за аспектом аналізу, представлена в доповіді Організації економічного співробітництва та розвитку і Європейського Союзу (2013). Цей підхід обрано, оскільки він охоплює основні аспекти, які можна відслідковувати в закупівлях.

Відповідно до порад з доповіді визначення моніторингу, яке використовується у цьому звіті, – це повторюваний нагляд за розвитком системи публічних закупівель у напрямку досягнення мети, задекларованої Законом України «Про публічні закупівлі» (2016):



*Забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції.*



На основі зазначеної мети Transparency International Україна зосереджує свою діяльність на нагляді за розвитком конкуренції та прозорості проведення закупівель і, таким чином, запобігає корупційним практикам у цій сфері. Очікується, що конкуренція та відкритість сприятимуть підвищенню ефективності публічних закупівель, а отже, і досягненню вищого рівня добробуту кожного громадянина України.

ЄС та ОЕСР виділяють три типи моніторингу: перевірка відповідності законодавству, оцінка досягнення ключових показників та аналіз відповідності цілям державної політики. Перший тип полягає в порівнянні практик проведення закупівель із нормативно-правовою базою (2013, с. 5). Перевіряється виконання формальних правил закупівельниками та постачальниками, таких як відповідність потенційного постачальника вимогам участі в конкретному тендері або дотримання замовником термінів проведення процедури закупівлі. В Україні такий нагляд виконують як держава, зокрема Державна аудиторська служба,<sup>1</sup> так і громадськість, наприклад Центр протидії корупції.<sup>2</sup>

Другий тип – перевірка функціонування системи закупівель з точки зору досягнення її ключових показників. Такими показниками можуть бути середня кількість учасників на торгах, кількість скарг на певного замовника та ін. Моніторинг цього типу можна здійснювати як на національному рівні, так і на рівні конкретного замовника. Відслідковування ефективності проведення закупівель на національному рівні закріплено за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, яке відповідно до статті 8 Закону «Про публічні закупівлі» готує щорічний аналітичний звіт про функціонування національної системи закупівель. Серед громадськості нагляд за роботою системи закупівель з точки зору індикаторів ризику стоїть на порядку денному, для прикладу, Громадського Контролю.<sup>3</sup>

Останнім типом моніторингу є перевірка відповідності цілям державної політики. Прикладом таких цілей є врахування впливу на довкілля при проведенні закупівель. Основним органом, що здійснює нагляд у цьому напрямку, лишається МЕРТ, оскільки саме це міністерство

<sup>1</sup> Веб-сайт ДАСУ – [www.dkrs.gov.ua](http://www.dkrs.gov.ua)

<sup>2</sup> Веб-сайт Центру протидії корупції – [antac.org.ua](http://antac.org.ua)

<sup>3</sup> Веб-сайт Громадського Контролю – [gromko.dp.ua](http://gromko.dp.ua)

відповідає за державну політику у сфері публічних закупівель. Профільні громадські організації також здійснюють моніторинг тих аспектів, які вони адвокатують.

Як бачимо, зазначені методології можуть використовуватися як державою, так і громадянським суспільством. Головною відмінністю є те, що держава може досягати мети моніторингу напряму, а громадськість – лише опосередковано, шляхом тиску на державу чи кооперації з нею. Індикаторами тиску може бути кількість скарг до контролюючих органів або публічних обговорень проблемних тендерів. Одним з найяскравіших прикладів кооперації в Україні є співпраця Громадського Контролю з Дніпропетровською обласною державною адміністрацією щодо покарання виявлених порушників.

У цьому звіті ТІ Україна акцентує на контролі відповідності законодавству та прозорості роботи системи публічних закупівель за ключовими показниками і, як результат, наданні рекомендацій державі на основі проведеного аналізу.

## 2. Характеристики громадського моніторингу закупівель

Моніторинг закупівель громадськістю дещо відрізняється від державного. Нижче, наведено основні характеристики громадського контролю. Виходячи із складної ситуації із корупцією в Україні – 29 балів з 100-та в Індексі сприйняття корупції від Transparency International (2016a), приклади успішного залучення громадськості до перевірки закупівель обрано з країн із зіваним рівнем корупції. У цьому випадку 0 балів означає найвищий рівень корупції, а 100 балів – її повну відсутність. Максимальний показник серед обраних прикладів має Індія – 40 балів. Окрім цього, враховано кращі практики ЄС з посилення контролю громадськості на прикладі проекту “червоних прапорців”.

Державний моніторинг не завжди закріплений на рівні закону (The EU & OECD, 2013, с. 4). Але державні органи, які мають функції здійснення такого нагляду, наявні завжди. Показовим прикладом є Індія, де навіть за відсутності закону про публічні закупівлі головною проблемою для контролю є перетин функцій наявних наглядових органів (Shingal, 2014, с. 18). Подібно до держави, залучення громадськості до контролю закупівель

може бути інституціоналізованим. Прикладом у цьому випадку є досвід Республіки Філіппіни, де ефективний проект моніторингу закупівель шкільних підручників організацією Government Watch призвів до обов'язковості підпису громадського представника для поставки підручників, починаючи з 2007 року (Aceron, 2009). Проте після завершення проекту Government Watch участь громадськості в перевірці втратила регулярність (Westhuizen, 2015, с. 97). Як бачимо, громадський моніторинг, на відміну від державного, залежить від наявності проектів окремих організацій.

Важливість нагляду громадськості підтверджується міжнародними результатами. Прикладом є процес реформування закупівель у Парагваї. Ця країна має довгу історію монополізації ринку публічних закупівель за допомогою корумпованих практик (Auriol, Straub & Flochel, 2015, с. 7). Найбільш поширеним було застосування “виключної” процедури (“la exsercion”, процедура, що дозволяє оминати проведення тендеру) для надпорогових закупівель, де тендер вимагається законом. Так, за даними Transparencia Paraguay (2006), у 2004–05 рр. близько 24% від загальної суми контрактів було отримано постачальниками в результаті застосування “виключень” (с. 94). Дослідники стверджують, що після виходу звіту Transparencia Paraguay, ця цифра знизилась більш ніж на 10%, й середній показник у 2004–07 рр. склав 17% (Auriol, Straub & Flochel, 2015, с. 9). Цей ефект вони пов'язують із популяризацією звіту у медіа, що означає побоювання замовників та учасників, що використовували “виключну” процедуру, отримати публічний розголос. Отже, громадський моніторинг може суттєво вплинути на прозорість роботи системи закупівель у конкретній країні. Важливим у цьому контексті є те, що результати моніторингу можуть викликати суспільний резонанс.

З точки зору фокусу аналізу, цікавим видається порівняння комплексних методологій моніторингу від держави та громадськості. Для початку доцільно розглянути звіт МЕРТ про функціонування системи закупівель в Україні у 2015 році (2016a). Ця методологія охоплює аналіз законодавчих змін, основних індикаторів роботи системи закупівель (кількість закупівель за різними типами процедур, найбільш активні замовники за сумою закупівель та ін.), а також статистики скарг та реагування на них. Таким чином, наведена праця фіксує основні тенденції у

закупівлях протягом зазначеного періоду. Незважаючи на таку комплексність, помітними недоліками звіту є відсутність критичної оцінки цих тенденцій та відсутність пропозицій для вдосконалення наявної системи закупівель.

Яскравим прикладом звіту громадськості, що використовує подібну комплексну методологію, є робота Transparency International Вірменія (2015), присвячена моніторингу закупівель у Вірменії в 2014–15 рр. У її рамках були проаналізовані юридичні нововведення, розгляд оскаржень, статистика закупівель в одного постачальника та укладання рамкових угод. Це допомогло виявити негативні тенденції, такі як зміна законодавства в бік надання преференцій постачальникам з країн Євразійського економічного союзу або низький рівень санкцій до замовників, що порушують правила проведення закупівель. Щодо контролю рамкових угод, то через їх поширене застосування – 32% закупівель за кількістю тендерів та 63% за сумою у першому кварталі 2015 року (с. 55) – TI Вірменія розробила багатокрокову методіку для їх моніторингу. Як бачимо, МЕРТ та TI Вірменія моніторять подібні аспекти, однак представник громадськості краще висвітлює загрози прозорості роботи системи закупівель. Помітною є більший фокус на проблемних аспектах зі сторони громадської організації.

Важливим питанням при застосуванні комплексних методологій є використання потенціалу машиннозчитуваних даних. В цьому контексті, яскравим прикладом є методологія “червоних прапорців”, розроблена K-Monitor та PetaByte у співпраці з Transparency International Угорщина (2015). Ця методологія є адаптивною до різних законодавств з метою застосування в усіх країнах-членах ЄС. Її автори пропонують 31 індикатор ризику для оголошення про закупівлю, наприклад відсутність технічних вимог до постачальників, та 9 індикаторів для оголошення про укладення договору, таких як проведення тендеру з менше ніж трьома учасниками (с. 10–18). Зазначена методологія дозволяє моніторити як відповідність законодавству, так і фактори ризику (с. 25). Завдяки цьому підходу громадськість може відслідковувати проблемні тендери у великих масивах даних онлайн. Його обмеженням є те, що наявність “червоного прапорця” не дорівнює наявності корупції. Для встановлення порушення, необхідним є подальший аналіз проблемного тендера профільними експертами.

Підсумовуючи, є підстави стверджувати, що громадський моніторинг закупівель має менш систематичний характер, ніж державний. Проте він може бути більш ефективним з точки зору виявлення можливих порушень. Його цінністю є більша увага до висвітлення проблем, зокрема корупційних ризиків, радше ніж опис поточного стану роботи системи закупівель у певній країні. Для досягнення якісного громадського моніторингу необхідно проводити повторюваний аналіз великих масивів даних. Доцільним видається поєднання автоматичних індикаторів ризику та ручного аналізу експертами.

Методології, які застосовуються громадянським суспільством, поєднують кілька типів моніторингу. Помітною є увага до юридичного підґрунтя проведення закупівель, зокрема до виконання встановлених норм замовниками та постачальниками. Так, значну увагу в підході “червоних прапорців”, розробленому в Угорщині, присвячено відповідності тендерних оголошень термінам, встановленим чинним законодавством. Також часто відслідковуються індикатори прозорості роботи системи закупівель, наприклад поширеність використання рамкових угод чи виключних процедур. Ці індикатори можна поєднувати в комплексні методіки, прикладом яких є виявлення підозрілих зв'язків між конкретними замовниками і постачальниками під час аналізу рамкових угод у Вірменії.

### 3. Методологія моніторингу закупівель у системі ProZorro

Розглянуті методології моніторингу закупівель у світі є джерелом ідей для побудови методології громадського нагляду від Transparency International Україна. При визначенні власного підходу організацією враховано контекст розвитку системи закупівель в Україні. Результатом є комплексна методологія, яку презентовано в цьому звіті.

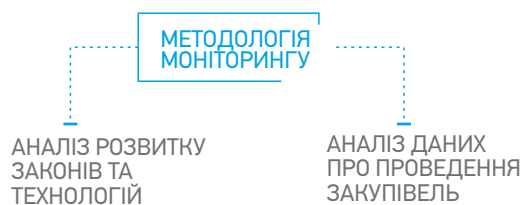
Обрана методологія поділяється на дві частини: аналіз розвитку законів і технологій у сфері закупівель та аналіз даних про проведення закупівель (див. Ілюстрація 1). Перша частина присвячена контролю основних юридичних та технологічних нововведень. Причиною включення останніх є впровадження нової електронної системи закупівель ProZorro на національному рівні з серпня 2016 року. Отже, другий розділ звіту присвячено обговоренню не лише нових нормативно-правових актів, а й архітектури

системи ProZorro та рівня розкриття даних через неї.

Друга частина містить кількісний та якісний аналіз даних про закупівлі. Дані в системі ProZorro складають основу для аналізу. Використано статистичні показники, побудовані на основі цих даних, доступні через онлайн-інструменти аналітики. Також аналіз спирається на дані юридичного розгляду випадків, де є підозра в корупції, наприклад листи ТІ Україна до замовників. Окрім цього, використано відгуки на закупівлі.

### Ілюстрація 1

Складові методології моніторингу публічних закупівель



Ці дані аналізуються за типами закупівель. Кожен вид закупівель має певні особливості. Відсутність єдиного підходу до аналізу продиктована різними правилами проведення. Наприклад, частка дискваліфікацій учасників аналізується для відкритих торгів. Водночас для відкритих торгів з публікацією англійською мовою цей показник не є інформативним через наявність прекваліфікації учасників відповідно до процедур ЄС.

Аналіз охоплює всі типи закупівель, наявні в електронній системі на момент написання цього звіту. Першими є неконкурентні види: звітування про укладений договір та переговорна процедура. Розглядаються й конкурентні закупівлі: переговорна процедура для потреб оборони, відкриті торги, відкриті торги із публікацією англійською мовою і допорогова закупівля.

Для опису кожного типу використано лише одну дату – дату завершення закупівлі (дата укладання договору). Якщо дата завершення належить до періоду аналізу, то закупівля потрапляє у вибірку. Такий підхід дозволяє порівнювати між собою результати аналізу для різних типів закупівель. У випадку врахування дати оголошення закупівлі, така можливість порівняння втрачається, оскільки тривалість закупівлі є відмінною для кожного

типу.<sup>4</sup> Більш того, у майбутньому є можливість проведення порівнянь між звітами. У разі орієнтації на дату оголошення закупівлі, така можливість втрачається, оскільки закупівлі, що оголошуються в одному аналізованому часовому проміжку, а завершуються в іншому,<sup>5</sup> не потрапляють до вибірки.

Аналізуючи звітування про укладений договір, розглянуто зв'язки між замовниками та постачальниками на основі підходу Transparency International Вірменія. Цей підхід видається доцільним через те, що звітування є видом закупівель, в якому бере участь значна частина постачальників, які не з'являються на конкурентних торгах. Можливими є домовленості цих постачальників з конкретними замовниками. Крім цього, моніториться уникнення проведення відкритих торгів замовниками. Розглядаються лоти з очікуваною вартістю, яка знаходиться близько до порогу, після якого необхідно проводити відкриті торги. В даному разі, можливим є навмисне дроблення предмету закупівлі або встановлення штучних меж вартості замовником.

При аналізі переговорної процедури, основну увагу приділено причині її використання, оскільки ця процедура застосовується у виключних випадках. В даному разі, аналіз спирається на ідеї зі звіту Transparencia Paraguaya, зокрема досліджено причину використання переговорної процедури за кількістю та вартістю лотів. Виділено два приклади, у яких ця процедура застосовується до закупівель, які зазвичай є предметом конкурентних торгів. Показники та змінні, що використовуються для аналізу переговорної процедури та звітування про укладений договір, наведено у Таблиці 1.



<sup>4</sup> Наприклад, період надання пропозицій на відкриті торги триває мінімум 15 днів, тоді як замовники окремих сфер господарювання мають право укласти договори за переговорною процедурою через 5 днів з дня оприлюднення такого наміру. Відповідно, ці процедури недоцільно порівнювати протягом одного проміжку часу від дати оголошення до дати завершення закупівлі. У випадку врахування тільки дати завершення закупівлі, даної проблеми немає.

<sup>5</sup> Йдеться зокрема про закупівлі, що оголошуються та завершуються в різних календарних роках.

Таблиця 1

Неконкурентні види закупівель: показники та змінні для аналізу

	ПОКАЗНИК	ЗМІННА
Звітування про укладений договір	1. Зв'язок між замовником та постачальником	1.1. Частка перемог постачальника за кількістю лотів замовника
	2. Уникнення проведення відкритих торгів замовником	1.2. Частка перемог постачальника за очікуваною вартістю лотів замовника 2.1. Середня очікувана вартість лоту замовника
Переговорна процедура	1. Обґрунтованість використання процедури	1.1. Причина використання
		1.2. Кількість лотів за причиною використання
		1.3. Очікувана вартість лотів за причиною використання

Конкурентні закупівлі розглядаються у два етапи: на рівні загальних трендів та за типом закупівлі. Зокрема, порівнюються тренди конкуренції за чотирма видами конкурентних закупівель (див. Таблиця 2). Для пояснення цих трендів, проведено порівняння кількості унікальних учасників та лотів у системі ProZorro протягом аналізованого періоду часу. Окрім конкуренції, наведено тренди дискваліфікацій пропозицій учасників. Також названо узагальнені проблеми юридичної роботи ТІ Україна з державними органами, що частково пояснює ситуацію з дискваліфікаціями.



Таблиця 2

Тренди конкурентних видів закупівель: показники та змінні для аналізу

	ПОКАЗНИК	ЗМІННА
Тренд конкуренції	1. Динаміка конкуренції за видом закупівлі	1.1. Середня кількість цінових пропозицій на торги на місяць
		1.2. Кількість унікальних учасників на місяць
		1.3. Кількість лотів на місяць
Тренд дискваліфікацій	1. Динаміка дискваліфікацій за видом закупівлі	1.1. Частка дискваліфікацій на місяць

Переходячи до типів закупівлі (див. Таблиця 3), переговорна процедура для потреб оборони моніториться на предмет обґрунтованості її використання замовниками на основі ідей від Transparencia Paraguay. Проаналізовано основну статистику застосування цієї процедури замовниками, до яких є питання щодо належності до сфери оборони України чи необхідності закупівлі за нагальною потребою. Виділено

найбільш проблемні показники за процедурою, зокрема конкуренцію та частку дискваліфікацій.

Щодо відкритих торгів англійською мовою, то враховано особливості проведення цього типу закупівель в Україні: прекваліфікація учасників, висока вартість закупівель та ін. Основну увагу приділено учасникам, які протягом тривалого часу подають виключно невдалі пропозиції, та



замовникам, лоти яких приваблюють найменше учасників. Таким чином, виокремлено організаторів та потенційних постачальників, які мають повторювані проблеми з використанням цього конкурентного виду закупівель.

У випадку відкритих торгів проаналізовано конкуренцію на основі середньої кількості пропозицій на торги. Також виокремлено учасників, які регулярно програють торги, та замовників, лоти яких є найменш привабливими для потенційних постачальників. Враховуючи поширеність даної процедури закупівель на національному рівні, проаналізовано регіональний аспект її використання. Описано ситуацію з економією, дискваліфікаціями та витратами на душу населення на відкритих торгах замовниками з усіх регіонів. Як результат, виділено ті з них, які мають найбільш проблемні показники.

Допорогову закупівлю розглянуто із урахуванням, що дія Закону «Про публічні закупівлі» не поширюється на цей вид закупівель. Основою аналізу є результати, отримані за трьома комплексними індикаторами ризику, розробленими для цього типу торгів: якість тендерного оголошення, конкурентна активність, прозорість проведення закупівлі.<sup>6</sup> Орієнтація на ці індикатори відповідає підходу “червоних прапорців” від K-Monitor, PetaByte та Transparency International Угорщина. Значну увагу приділено уникненню проведення надпорогової конкурентної процедури замовниками за підходом, аналогічним до застосованого для аналізу звітування про укладений договір. Окрім цього, подібно до відкритих торгів, досліджено економію та дискваліфікації.

<sup>6</sup> Зазначені індикатори були розроблені на основі стандарту менеджменту ризиків ISO 31000 та фреймворку COSO консультантом ТІ Україна Дмитром Паламарчуком (документація індикаторів – [bit.ly](https://bit.ly)).



Таблиця 3

Конкурентні види закупівель: показники та змінні для аналізу

	ПОКАЗНИК	ЗМІННА
Переговорна процедура для потреб оборони	1. Конкуренція	1. Середня кількість цінових пропозицій на торги
	2. Економія	2. Частка економії
	3. Дискваліфікації	3. Частка дискваліфікацій
	4. Обґрунтованість використання процедури	4. Причина використання
	5. Частка замовника	5.1. Частка замовника за кількістю укладених договорів 5.2. Частка замовника за кількістю лотів 5.3. Частка замовника за очікуваною вартістю лотів
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	1. Конкуренція	1. Середня кількість цінових пропозицій на торги
	2. Економія	2. Частка економії
	3. Дискваліфікації	3. Частка дискваліфікацій
	4. Успішність учасника	4.1. Кількість непереможних цінових пропозицій учасника 4.2. Вартість непереможних пропозицій учасника
	5. Привабливість лотів замовника	5.1. Середня кількість цінових пропозицій на лотах замовника 5.2. Очікувана вартість лотів замовника 5.3. Частка дискваліфікацій на торгах замовника
Відкриті торги	1. Конкуренція	1. Середня кількість цінових пропозицій на торги
	2. Економія	2. Частка економії
	3. Дискваліфікації	3. Частка дискваліфікацій
	4. Успішність учасника	4.1. Кількість непереможних цінових пропозицій учасника 4.2. Вартість непереможних пропозицій учасника
	5. Привабливість лотів замовника	5. Середня кількість цінових пропозицій на лотах замовника
	6. Економія/Дискваліфікації/Готовність витратити на відкритих торгах за регіоном	6.1. Частка економії на душу населення за регіоном 6.2. Частка дискваліфікацій на душу населення за регіоном 6.3. Витрати на душу населення за регіоном
Допорогова закупівля	1. Економія	1. Частка економії
	2. Дискваліфікації	2. Частка дискваліфікацій
	3. Якість тендерного оголошення	3.1. Період уточнень до тендера 3.2. Частка запитань учасників без відповідей
	4. Конкурентна активність	4.1. Середня кількість учасників на торги
	5. Уникнення проведення відкритих торгів замовником	4.2. Середня кількість унікальних цінових пропозицій на торги 5. Середня очікувана вартість лота замовника

На думку ТІ Україна, наведена методологія дозволяє досягти комплексної оцінки закупівель через систему ProZorro. Охоплено аспекти конкурентності, прозорості, та ефективності її роботи.

#### 4. Періоди аналізу та джерела даних

Дані про нормативно-правові зміни проаналізовано за грудень 2015 – грудень 2016 рр. Цей період починається з ухвалення Закону «Про публічні закупівлі». Використано дані із відкритих джерел, зокрема нормативно-правові акти України та інших країн.

Архітектура електронної системи закупівель ProZorro (ДП ProZorro, 2017) та розкриття даних розглядаються за період квітень 2015 – грудень 2016 рр. Цей період починається з моменту впровадження пілотного проекту системи на державному рівні. Аналіз спирається на відкриті джерела, такі як наукові роботи і журналістські статті, та коментарі експертів.

Кількісні дані про закупівлі розглянуто за серпень-грудень 2016 року. До вибірки потрапили всі закупівлі, завершені протягом цього періоду. Такі часові рамки обрано з урахуванням того, що 2016 рік є перехідним для впровадження системи ProZorro в Україні і з серпня Закон «Про публічні закупівлі» почав діяти для усіх замовників. Ціллю є включення якомога більшої кількості завершених закупівель для моніторингу їхніх особливостей. Інформацію для цього розділу отримано з модулів аналітики системи ProZorro: публічного (Qlik Tech International AB, 2016a) та професійного (Qlik Tech International AB, 2016b), доступ до якого надається безкоштовно на запит відповідної організації.

Дані юридичного розгляду порушень охоплюють жовтень 2016 – січень 2017 рр. Період бере відлік з моменту появи цього напрямку в ТІ Україна та охоплює січень 2017 року, оскільки цього місяця більшість випадків юридичного розгляду стосувалися закупівель, завершених у 2016 році. Ці дані отримані з публікацій юристів ТІ Україна та неформальних обговорень.

Відгуки про закупівлі, що використано для цього звіту, включають листопад-грудень 2016 року. Цей період починається з моменту запуску моніторингового порталу DOZORRO (ТІ Україна, 2017). Інформацію про відгуки отримано з вищенаведеного джерела.

# РОЗДІЛ II.



## II. Публічні закупівлі в Україні – час змін

Сфера публічних закупівель в Україні проходить період реформування. Протягом 2015 – 2016 рр., у ній з'явилися нові нормативно-правові акти, технологічні рішення, підходи до співпраці між суспільством, державою та бізнесом. Ці зміни стали підґрунтям для початку моніторингу публічних закупівель громадянським суспільством на більш якісному рівні. Нижче описані основні нововведення, які характеризують національну систему закупівель сьогодні. Важливо зазначити, що всі викладені аспекти перетинаються і їх поділено на категорії виключно для стислого пояснення роботи цієї сфери та викликів, які стоять на шляху її розвитку.

### 1. Аналіз юридичної основи

Розглядаючи оновлення законодавства в публічних закупівлях, варто почати із законів, на які спирається новий Закон України «Про публічні закупівлі». Підґрунтям для реформування сфери закупівель за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій є три основні нормативно-правові акти. Перший – Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 01.05.2015 р., який визначає засади розкриття інформації державою, зокрема й у формі відкритих даних (ВРУ, 2017а). Публікація інформації про закупівлі на веб-порталі Уповноваженого органу для вільного та безоплатного доступу громадськості відбувається на основі цього закону. Другий – Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 30.09.2015 р., що забезпечує обмін документацією онлайн (ВРУ, 2017в). У випадку закупівель надсилання та оцінка тендерних пропозицій проходить шляхом обміну електронними документами й даними відповідно до стандартів цього Закону. Третім варто зазначити Закон України «Про електронний цифровий підпис», чинний у необхідній для електронних закупівель редакції від 04.02.2009 р. (ВРУ, 2017б). Він визначає механізм забезпечення достовірності електронних документів.

Наявність електронної системи проведення закупівель передбачено новим Законом України

«Про публічні закупівлі» (далі – Закон). Його було ухвалено 25.12.2015 р., і саме він закріпив левову частку нововведень у закупівлях (ВРУ, 2017д). Насамперед відзначимо перехід до нової філософії роботи цієї сфери, адже закупівлі перестають бути «державними» на користь «публічних». Таким чином, підкреслено, що закупівлі проводяться за гроші громадян та їхнім кінцевим бенефіціаром є все суспільство. Стаття 9 Закону визначає право громадян та громадських організацій здійснювати контроль шляхом моніторингу інформації про закупівлі, яка розміщується в електронній системі, та звернень до контролюючих державних органів. Окрім залучення громадськості, здійснення закупівель через систему визначено таким, що ґрунтується на партнерстві держави та бізнесу.

З 1 квітня 2016 року Закон діє для центральних органів виконавчої влади та замовників окремих сфер господарювання, якщо останні закуповують товари та послуги від 1 млн грн, а роботи – від 5 млн грн. А з 1 серпня він поширюється на всіх інших замовників, для яких поріг встановлено на рівні 200 тисяч грн у випадку товарів та послуг, та 1,5 млн грн – для робіт. Важливо зазначити, що певні закупівлі не підпадають під дію Закону. Зокрема, винятком є закупівлі, що здійснюються за кошти міжнародних організацій.

Закон «Про публічні закупівлі» визначає основні принципи та процедури, які застосовуються в цій сфері. Однією з його найбільших особливостей є встановлення принципу недискримінаційності учасників. Так, Стаття 6 закріплює однакові права для вітчизняних та іноземних компаній і фізичних осіб-підприємців, які беруть участь у тендерах. Цей підхід відповідає правилам Європейського Союзу (The EU, 2014, с. 129), з яким Україна має Угоду про асоціацію з червня 2014 року, та вимогам Угоди про державні закупівлі Світової організації торгівлі, до якої Україна приєдналася в травні 2016 року (МЕРТ, 2016б). Така практика недискримінаційності поширена далеко не в усіх країнах. Наприклад, з 2015 року Вірменія надає 15% преференції компаніям-учасникам тендерів з країн Євразійського економічного союзу (TI Armenia, 2015, с. 7). На відміну від зазначеного підходу, українське законодавство гарантує однакові умови участі для всіх потенційних постачальників.

Передбачено три процедури проведення закупівель: відкриті торги, конкурентний діалог та переговорна процедура. Основною процедурою



визначено відкриті торги. Вона передбачає необхідність щонайменше двох учасників для проведення електронного аукціону на пониження, до завершення якого назви учасників та подані ними документи не розкриваються. Варіацією цього типу закупівель є процедура відкритих торгів з публікацією англійською мовою, що застосовується для закупівель від 133 тис. євро для товарів і послуг і 5,15 млн євро – для робіт. У цьому разі учасники аукціону є відомими на момент його початку, оскільки завантажена ними документація проходить прекваліфікацію перед аукціоном,<sup>7</sup> але до етапу аукціону прихованими залишаються їхні цінові пропозиції.

Проведення аукціону не передбачено переговорною процедурою, у конкурентному далозі аукціон відбувається лише на другому етапі, коли подаються остаточні цінові пропозиції. Ці процедури застосовуються за чітко визначених умов. Їхню чіткість можна назвати позитивною характеристикою, оскільки використання «винятків» є однією з основних можливостей для корупції при здійсненні закупівель. Зокрема, дослідження публічних закупівель у Парагваї у 2004 – 2007 рр. ілюструє це твердження: необґрунтована відмова від відкритих торгів зазвичай використовувалася з корупційною метою (Auriol, Straub & Flochel, 2015, с. 4). Отже, у новому Законі доречно приділено багато уваги процедурі відкритих торгів, зокрема механізму електронного аукціону на пониження (редукціону). Використання відкритих торгів слушно заохочено.

Основним критерієм вибору переможця є ціна. У разі застосування нецінових критеріїв, їхня вага при оцінці пропозицій не може перевищувати 30%. Стаття 28 Закону визначає пріоритетною стовідсоткову орієнтацію на ціновий критерій. Для порівняння, у Південно-Африканській Республіці 20% від оцінки пропозицій за замовчуванням передбачено для ранжування компаній за кількістю чорношкірих співробітників на основі державного сертифікату (Westhuizen, 2015, с. 16). Хоча ця політика має на меті важливі соціальні цілі, кожна довідка, що вимагається від учасника, створює потенційні корупційні ризики та додаткові бар'єри для участі потенційних постачальників у державних тендерах. Враховуючи, що громадяни України сприймають свою державу як досить корумповану (ТІ, 2016б, с.

5), подібних ризиків доцільно уникати. Таким чином, оцінку постачальників без додаткових критеріїв, які підвищують корупційні ризики, можна вважати позитивною практикою<sup>8</sup> з точки зору прозорості закупівельного процесу.

Незважаючи на переваги орієнтації на ціну як єдиний критерій відбору, ця норма має й певні недоліки. Аномально низькі ціни належать до індикаторів корупційних ризиків при здійсненні закупівель (Popescu, Onofrei & Kelley, 2016, с. 85). Для прикладу, в Індії серед замовників існує практика відмови від надмірно низьких пропозицій (Shingal, 2014, с. 11). Окрім цього, найкраща цінова пропозиція може не враховувати життєву вартість товарів чи робіт, тобто вартість з урахуванням не тільки початкової ціни, а й потенційних затрат на експлуатацію, обслуговування та переробку. Оновлена директива про публічні закупівлі ЄС приділяє значну увагу цій вартості (The EU, 2014, с. 134). Поширеним прикладом неефективної закупівлі є постачання дешевого товару, який доведеться ремонтувати кілька разів. Крім цього, очевидним є ризик перегляду договору про закупівлю в бік підвищення ціни переможця редукціону, що нівелює його результати. Як бачимо, новий Закон створює рівні умови для участі постачальників, але його можна вдосконалювати з точки зору підвищення чесності конкуренції та досягнення довгострокової економічної вигоди при здійсненні закупівель. Впровадження подібних підходів передбачене Стратегією реформування закупівель до 2023 року (КМУ, 2016б).

Нововведенням є внесення до Закону «Про публічні закупівлі» засад функціонування електронної системи закупівель. У першу чергу це – включення основних визначень, наприклад авторизованого електронного майданчика. Також зазначено базовий регламент роботи нової системи. Окрім включення до Закону, роботу системи регламентовано підзаконними актами: Постанова Кабінету Міністрів України №166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24.02.2016 р., Наказ № 35 Державного підприємства «Зовнішторгвидав України» (сьогодні – ДП «Прозорро») «Про затвердження порядку здійснення допорогових закупівель» від

<sup>7</sup> У відкритих торгах без публікації англійською мовою кваліфікація відбувається після аукціону і лише стосовно потенційного переможця.

<sup>8</sup> Це твердження є обґрунтованим у випадку чітко виписаних тендерних умов та відносно простих предметів закупівель (переважно готових до вжитку).

13.04.2016 р.<sup>9</sup>, а також низка наказів Міністерства економічного розвитку і торгівлі, прийнятих на виконання Закону, наприклад наказу, що встановлює форми закупівельних документів. Антикорупційний потенціал електронізації проведення закупівель відзначено дослідниками, зокрема однією з останніх рекомендацій ОЕСР (2016, с. 22). Водночас науковці підкреслюють важливість наявності законодавчої бази для отримання очікуваного ефекту від нових електронних систем (Luijken & Martini, 2014, с. 2). Отже, появу зазначених нормативно-правових актів можна вважати корисною для моніторингу.

Постанова «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» деталізує регламент роботи електронної системи закупівель. Зокрема, вона визначає розмір та строки оплати авторизованим електронним майданчиками за послуги, які вони надають закупівельникам та учасникам, і механізм підключення та відключення їх від системи. Основними обов'язками майданчиків є постійний обмін даними із веб-порталом Уповноваженого органу та надання безперебійного сервісу для користувачів у робочий час. Окрім цього, є чотири рівні акредитації майданчиків: від роботи з допороговими закупівлями на рівні надання функціоналу замовникам до роботи з усіма закупівлями на рівні надання функціоналу замовникам та учасникам (див. Таблиця 4). Рішення щодо майданчиків ухвалюються Уповноваженим органом на підставі рекомендацій спеціально утвореної Комісії з авторизації, до якої входять представники громадськості. Загалом Постанова уточнює взаємодію держави та приватних майданчиків для здійснення публічних закупівель.

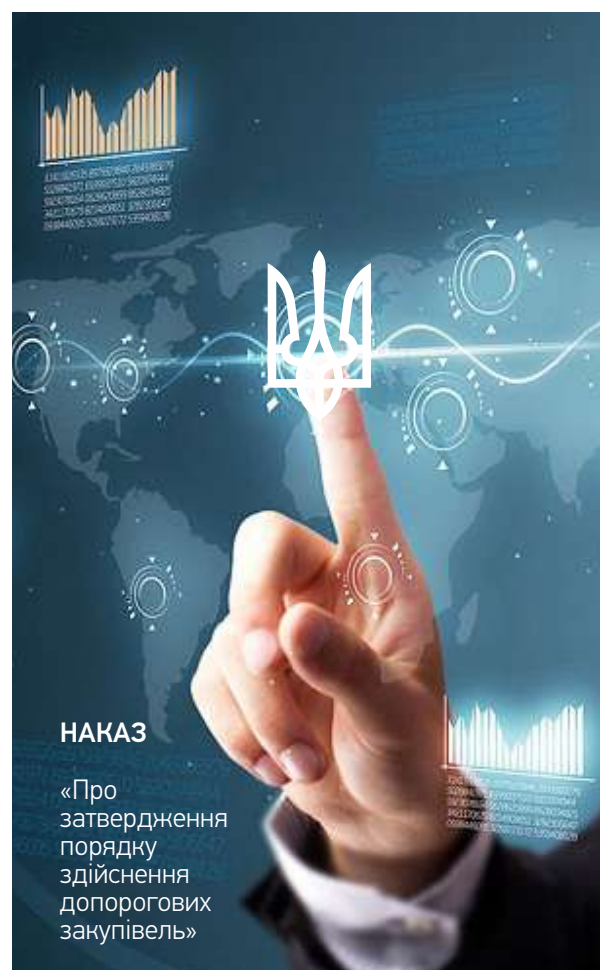
Таблиця 4

Рівні акредитації електронних майданчиків

	ПОСЛУГИ ЗАМОВНИКАМ	ПОСЛУГИ ЗАМОВНИКАМ ТА УЧАСНИКАМ
Допорогова закупівля	I рівень	II рівень
Усі закупівлі	III рівень	IV рівень

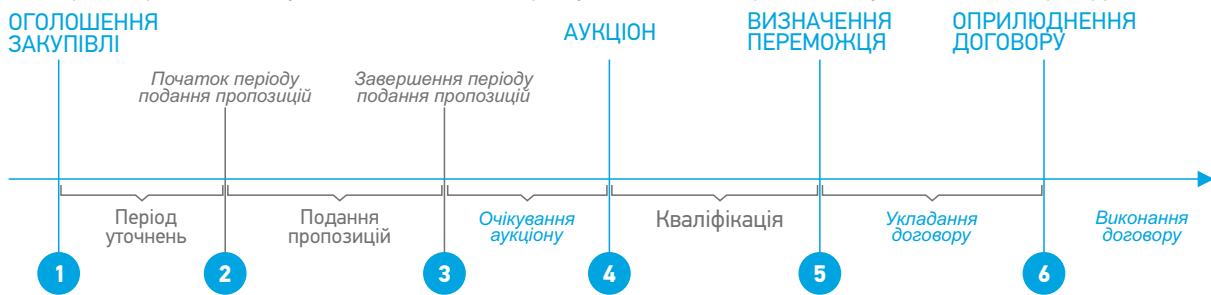
<sup>9</sup> Наказ №35 є внутрішнім документом ДП «Прозорро» і не є обов'язковим до виконання органами влади. Проте його норми часто застосовуються при ухваленні правил проведення допорогових конкурентних закупівель і він описує загальну рамку функціонування електронної системи на цих закупівлях.

Наказ «Про затвердження порядку здійснення допорогових закупівель» не передбачений Законом, оскільки застосування електронного редукування не є обов'язковим для допорогових закупівель, однак він описує процес закупівлі до порогу (вартість, нижча за 200 тис. грн для товарів та послуг та нижча за 1,5 млн грн – для робіт). Натомість, Закон зобов'язує замовників завантажувати звіти про закупівлі від 50 до 200 тис. грн. У якості альтернативи такому обов'язку замовники мають право проводити допорогові торги повністю через електронну систему, яка автоматично сформує відповідні звіти. Торги можуть проводитися для закупівель сумою від 3 тис. грн. Наказ поділяє допорогову закупівлю на шість етапів – від оголошення тендеру до оприлюднення договору – і визначає мінімальні строки кожного з них відповідно до її вартості (див. Ілюстрація 2). Також Наказ встановлює механізми реагування на порушення у сфері допорогової закупівлі за допомогою громадської Комісії. Проте враховуючи, що цей тип закупівель охоплює ліву частку місцевих потреб та, відповідно, повсякденної корупції, його регулювання нормативно-правовим актом нижчого рівня, ніж закон, має відкриті питання.



## Ілюстрація 2

Алгоритм проведення закупівель відповідно до Порядку здійснення допорогових закупівель від ДП «Прозорро».



Зазначені нормативно-правові акти створюють платформу для оновлення публічних закупівель в Україні в напрямку електронізації сервісу, захисту відкритої конкуренції та подолання корупції. Але вони потребують подальшого вдосконалення.

Проблемним є регулювання допорогових закупівель. Наприклад, міська рада Черкас відмовилася від використання електронної системи під час таких закупівель, пояснюючи своє рішення затримками в здійсненні термінових придбань (Бунякіна, 2016). Натомість дослідники реформування закупівель в інших країнах, таких як Грузія (Huter & Chanturia, 2014) та Албанія (European Commission, 2013, с. 21), вважають можливість проведення деяких закупівель поза новоствореними системами проблемою через відсутність прозорості. Цей аргумент резонує з висновками юристів ТІ Україна, які відзначають поширене ігнорування замовниками рекомендацій громадської Комісії з розгляду звернень на можливі порушення при здійсненні допорогових закупівель (Гоголь, 2016). На думку ТІ Україна, відсутність правових інструментів тиску на замовників з виявленими порушеннями в допороговій закупівлі є проблемою. Необхідним є включення цього типу закупівель до Закону та визначення спрощеної процедури для його проведення, у тому числі й розгляду скарг і звернень.<sup>10</sup> Таким чином, більшість допорогових торгів проходитиме через електронну систему протягом встановлених строків.

Другим аспектом, що потребує подальшого розвитку в межах юридичного напрямку, є моніторинг публічних закупівель громадянським суспільством. Зокрема, Законом закріплено право громадськості на здійснення такого моніторингу, але механізми його реалізації не пропонуються. Позитивним кроком, на думку експертів ТІ

Україна, було б включення основних ризик-індикаторів роботи електронної системи закупівель до підзаконних нормативно-правових актів (Яременко, 2017). Таким чином, держава публічно зазначатиме індикатори, за якими вона оцінює прозорість проведення закупівель. Громадські активісти зможуть відслідковувати ці показники, обговорювати їхню доцільність та пропонувати альтернативи.

Щодо регламенту роботи електронної системи закупівель, то він теж потребує оновлень. Для прикладу, повернення сплати за подання скарги на торги в разі скасування їх результату не передбачено. Це може негативно впливати на готовність потенційних скаржників надсилати свої скарги та взагалі брати участь у торгах. Подібні нововведення до Закону наразі обговорюються, однак чи будуть вони реалізовані – не відомо.

Підсумовуючи, законодавство у сфері публічних закупівель в Україні проходить важливі етапи розвитку. З урахуванням наявної законодавчої бази, зокрема Законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», було створено новий Закон «Про публічні закупівлі». Цей Закон закріплює максимально рівні умови для іноземних та вітчизняних постачальників й виключає будь-які квоти чи пільги при проведенні закупівель. Він також використовує можливості електронізації проведення закупівель для досягнення більших прозорості та власне зручності. Вторинне законодавство дозволяє регламентувати роботу гібридної системи закупівель, де однією з ланок є приватні електронні майданчики, й регулювати проведення допорогової закупівлі. Проте є потреба в подальшому вдосконаленні законодавства, зокрема врегулювання допорогових торгів на рівні Закону, основних індикаторів ризику роботи системи – на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а також розвитку регламенту роботи нової системи.

<sup>10</sup> Визначення раціонального порогу застосування відкритих торгів та виключень у цьому випадку є ключовим. Транзакційні витрати для замовників та учасників можуть нівелювати переваги, які дає повна відкритість закупівель невеликої вартості.

## 2. Архітектура електронної системи ProZorro

Особливістю нової електронної системи закупівель в Україні, що отримала назву ProZorro, є дворівнева архітектура. Перший рівень – центральна база даних, яка від початку знаходилася на балансі Transparency International Україна як представника громадянського суспільства. Пізніше центральна база даних перейшла до держави в особі МЕРТ та ДП «Прозорро». Другий рівень – приватні електронні майданчики, які надають сервісні послуги замовникам та постачальникам. Завдяки цій архітектурі робота системи завжди потребує співпраці представників хоча б двох секторів суспільства. Рішення із такою архітектурою містить дві складові – соціальну та технологічну, і їх варто розглянути детальніше.

Публічні закупівлі реформовано на основі нового підходу до роботи між державою, бізнесом та громадськістю. Спеціалісти профільного

департаменту закупівель МЕРТ та ДП «Прозорро» (2016, слайд 4) називають співпрацю цих трьох секторів особливістю нової системи (див. Ілюстрація 3). Держава відповідає за встановлення правил, професіоналізацію та збереження даних. Бізнес надає послуги замовникам та постачальникам. Громадянське суспільство здійснює моніторинг і контроль закупівель. Варто зазначити, що рівноправна співпраця трьох секторів не є поширеною у всіх країнах. Для прикладу, дослідження Європейського банку реконструкції та розвитку демонструє (2015, с. 75), що морський сусід України, Туреччина, проводить реформи державних закупівель за підходом «згори – вниз» з середини 2000-х рр. Рішення Прем'єр-міністра та їх виконання центральними органами влади формують порядок денний сфери закупівель. У випадку ProZorro підхід є швидше «знизу – угору», оскільки реформа була започаткована громадянським суспільством та бізнесом за підтримки міжнародних донорів, а пізніше – інституціоналізована державою.

### Ілюстрація 3

Трикутник партнерства держави, бізнесу та громадськості



Співпраця трьох секторів відображена в архітектурі системи ProZorro. На час пілотного проекту центральну базу даних адмініструвало громадянське суспільство в особі Transparency International Україна. Після набрання чинності нового закону про закупівлі наприкінці 2015 року вона перейшла до держави в особі ДП «Прозорро». Важливим аспектом є те, що користувачі системи не взаємодіють з центральною базою напряму, забезпечуючи таким чином збереження та цілісність даних. Для

надання сервісу користувачам є приватні електронні майданчики, які постійно під'єднані до ЦБД через API (див. Ілюстрація 4) (Urjumelashvili & Marghania, 2015). Інформація з центральної бази дублюється на всіх майданчиках, які мають право утримувати власні бази даних. Таким чином, не лише кінцевий користувач може обрати майданчик з найбільш зручним сервісом, але й корупція з боку власника системи може бути відстежена на рівні майданчиків.

#### Ілюстрація 4

##### Гібридна архітектура електронної системи ProZorro



Станом на кінець 2016 року, дворівнева архітектура нової системи публічних закупівель, побудована на відкритому коді, не має аналогів у світі. На час написання цього звіту перша спроба впровадження такої архітектури за кордоном відбувається у Молдові (УНІАН, 2016). За відсутності країн для порівняння доцільно звернути увагу на той факт, що ProZorro отримала дві міжнародні нагороди протягом першого року експлуатації: The World Procurement Awards 2016 у сфері публічних закупівель (Procurement Leaders, 2017) та The Open Government Awards 2016 (Open Government Partnership, 2017). На думку представників Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, перша з цих нагород є оцінкою ефективності роботи системи з економічної точки зору, а друга – відзначає роль громадянського суспільства в розвитку системи (Нефьодов, 2016). До появи порівняльних досліджень з іншими країнами можна стверджувати, що система ProZorro отримала певне міжнародне визнання з точки зору ефективності проведення реформи закупівель та участі громадськості в створенні цієї системи.

ризику, що є орієнтиром для інших країн ЄС, був розроблений неприбутковими організаціями K-Monitor, PetaByte та Transparency International Hungary (2015). Іншим прикладом є публікація звіту Transparencia Paraguay, у якому було висвітлено практику зловживання «виключними» процедурами при обранні переможця закупівель у Парагваї. Поява цього звіту викликала суспільний резонанс, який призвів до зменшення кількості зловживань цими процедурами (Auriol, Straub & Flochel, 2015, с. 9). Таким чином, актуальним питанням сьогодні є розвиток громадського контролю за роботою системи ProZorro.

Переходячи до підсумків, зазначимо, що нова система закупівель в Україні є гібридною, яка поєднує центральну базу даних та сервісні майданчики. В основі цієї системи лежить співпраця бізнесу, громадськості та держави, з акцентом на низові ініціативи та передачу державі розробленої системи. Ця тристороння співпраця відображена в технологічному рішенні, побудованому на відкритому коді.<sup>11</sup>

Міжнародна практика підкреслює важливість залучення громадянського суспільства до моніторингу публічних закупівель. Наприклад, угорський підхід з більш ніж 30 індикаторами

<sup>11</sup> Код системи доступний онлайн. Будь-який незалежний експерт має можливість проаналізувати цей код на предмет наявності недоліків чи механізмів для зловживань адміністратором і, таким чином, відстежити потенційно можливу корупцію з боку власника системи.



Більш того, система має відкритий API, що дає електронним майданчикам та громадськості доступ до інформації з ЦБД та можливість її аналізу з використанням різноманітних інструментів аналітики. ProZorro отримала дві міжнародні нагороди протягом першого року державної експлуатації. Проте створене рішення не гарантує відсутності корупції зі сторони користувачів, а саме – конкретних замовників та постачальників. Їхні дії потребують постійного моніторингу, зокрема і боку громадськості. Після завершення пілотного проекту одним з головних викликів для розвитку системи ProZorro видається інституціоналізація механізмів громадського моніторингу її роботи.

### 3. Розкриття та аналіз даних

Завдяки переходу на електронну систему відбувається розкриття даних про публічні закупівлі в онлайн-режимі. Багато з цих даних є машинозчитуваними й відповідають міжнародним форматам. Для роботи з ними розроблено інструменти аналітики. Натомість деяка інформація, наприклад договори у форматі .pdf, потребують ручної обробки фахівцями. Розглянемо детальніше природу ці дані та яким чином їх можна аналізувати.

Оцінка обсягу розкриття даних у системі ProZorro є предметом досліджень, що лише починаються. Одним з перших є звіт Європейського банку реконструкції та розвитку, у якому зазначено, що нова система публікує дані в міжнародному машинозчитуваному форматі Open Contract Data Standard і це дозволяє порівняти їх з даними про закупівлі інших країн (2015, с. 81). Оцінку рівня розкриття цих даних проводить Open Contracting Partnership, яка розвиває формат OCDS. Зокрема, ця організація вивчає публікацію даних на всіх основних стадіях проведення закупівель: планування, проведення закупівлі та виконання договору (Luijken & Martini, 2014, с. 2). OCP виокремлює три рівні публікації таких даних: прості поля даних, поля середнього рівня складності та комплексні поля. Станом на жовтень 2016 року відповідно до коментаря OCP, який буде включено в майбутні звіти організації, дані в системі ProZorro були оцінені на 94% за рівнем публікації базової інформації про закупівлі, 66% – інформації середнього рівня складності та 15% – комплексної. Головною потребою було визначено розвиток комплексних полів відкритих даних.

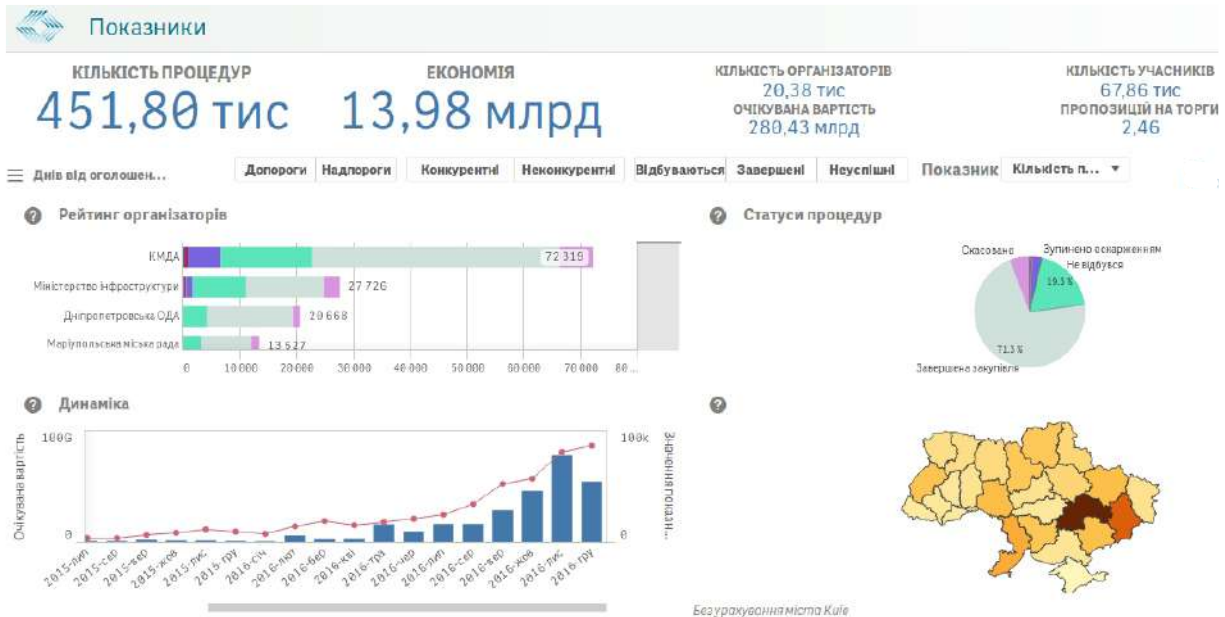
Важливо зазначити, що більшість даних у системі

стосується стадії проведення закупівлі. Вона охоплює період від публікації тендерного оголошення до укладення договору з постачальником, який переміг. На стадії планування розкривається лише річний план замовника, а на стадії виконання укладеного договору – зміни, що вносяться в договір, та остаточна сума. Розкриття такої інформації є значним кроком, але для подолання корупції в усьому циклі здійснення публічних закупівель видається доцільним продовжити публікацію інформації на інших етапах, окрім проведення закупівлі. Наприклад, на стадії виконання договору до системи можуть бути завантажені звіти з виконання та фінансові звіти й додано відповідне поле у форматі OCDS для позначення наявності/відсутності цих звітів. На думку ТІ Україна, замовник має користуватися електронною системою на кожній стадії, а не лише для проведення тендеру, таким чином, постійно надаючи дані про перебіг закупівлі.

Для аналізу тих даних про закупівлі, які можна відобразити в машинозчитуваному форматі, ТІ Україна було створено два модулі аналітики: публічний та професійний (див. Ілюстрація 5). Станом на кінець 2016 року, перший з них містить 17 карток з основними статистичними показниками роботи системи, наприклад: «Аналіз вимог та скарг» та «Неконкурентні процедури». Головною цінністю цього модуля є візуалізація різносторонньої статистики про роботу системи в режимі онлайн. Натомість професійний модуль надає можливість створювати нові комбінації статистичних показників. Ще у цьому модулі наявна можливість сортувати допорогові закупівлі за трьома комплексними індикаторами ризику в тестовому режимі. Порівнюючи ці модулі з подібними в інших країнах, наприклад для публічних закупівель в Hirepii (Public and Private Development Centre, 2016) чи закупівель у сфері охорони здоров'я в Албанії (Albanian Institute of Science, 2016), можна стверджувати, що кількість та деталізація статистичних показників роботи ProZorro є досить високими.

## Ілюстрація 5

Головна сторінка публічного модуля аналітики системи ProZorro із усіма процедурами на 31.12.2016 р.



Окрім цих модулів, існує можливість ручного аналізу документів, що публікуються у системі. Більшість документації, завантаженої замовниками та постачальниками, потребує експертної оцінки. Зазвичай, визначення наявності чи відсутності корупції у конкретній закупівлі вимагає юридично обґрунтованої інтерпретації та експертизи у сфері предмету закупівлі, у чому машинний аналіз навряд чи допоможе. Цим займаються профільні громадські організації, наприклад Центр протидії корупції або Громадський Контроль. Однією з перших спроб встановити централізований канал моніторингу, який би поєднував роботу з модулями аналітики та інтерпретацію документів, є моніторинговий портал DOZORRO. Бачення ТІ Україна полягає в розвитку єдиної громадської платформи моніторингу закупівель, яка має стати агрегатором відгуків та відправною точкою для розслідувань профільних організацій.

Серед недоліків роботи з даними на цьому етапі розвитку системи ProZorro варто зазначити відсутність розвинених індикаторів ризику, вбудованих у модулі аналітики. Автоматичне сигналювання проблемних тендерів за деякими індикаторами наразі наявне лише для допорогової закупівлі. Відповідно, відсутній публічний пошук тендерів за визначеними індикаторами. Прикладом такого пошуку є публічний аналітичний портал у Грузії, де тендери можна сортувати за шістьма показниками ризику (TI Georgia, 2016). Загалом набір автоматизованих

індикаторів ризику має бути значно розширений та мають бути створені публічні інструменти для роботи із цим набором.

Іншим недоліком є недостатнє розкриття даних про етапи планування та виконання договору. Доцільним напрямком розвитку видається максимально можливе переведення роботи закупівельників в онлайн-режим. Також якість таких даних може бути підвищена. Дослідники Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України (2017) вказують на певне викривлення статистики через окремі помилки при введенні даних замовником вручну, наприклад зазначення номеру телефону замість ціни (с. 4). У цьому звіті статистика щодо сум укладених договорів майже не використовується саме через ручне внесення даних. Потрібні більша кількість та вища якість машинозчитуваних даних у системі.

Ще одним недоліком є той факт, що система не інтегрована з деякими важливими реєстрами та процедурами Закону «Про публічні закупівлі». Наприклад, на час написання цього звіту відсутня інтеграція з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань Міністерства юстиції України (2017). Така інтеграція дозволила б виявляти проблемних постачальників на етапі подачі пропозицій. Більш того, не всі процедури, передбачені Законом, наразі є в електронній системі. Наприклад, помітна відсутність рамкових

угод, функціонал яких досі розробляється. Як бачимо, для розгортання роботи ProZorro доцільною видається автоматизація процесів та додавання всіх процедур до системи.

Загалом система ProZorro розкриває відносно велику кількість даних про закупівлі. Важливим напрямком розвитку видається публікація більш комплексних даних, наприклад інформації про виконання договорів, та автоматизація вводу цих даних, де це є можливим, для уникнення помилок. Також для боротьби з корупцією необхідним є поширення роботи закупівельників із системою на весь цикл проведення закупівель.

З точки зору моніторингової інфраструктури, існують два модулі аналітики, що розробляються та підтримуються ТІ Україна: для перегляду основної статистики та проведення досліджень. Ці інструменти дозволяють використати можливості машинозчитуваних даних. Але їхня корисність для громадського моніторингу має потенціал до зростання в разі подальшого розвитку індикаторів ризику та перевірки достовірності даних. Окім цього, на основі відкритих даних у системі розробляються інші моніторингові сервіси, такі як Антикорупційний монітор<sup>12</sup> чи YouControl.<sup>13</sup>

Для ручної обробки у відкритому доступі викладаються документи про проведену закупівлю. Ці документи містять значну частину інформації по закупівлі, що не є доступною в машинозчитуваному форматі. Вони потребують аналізу спеціалістами з фахових громадських організацій. Наступним кроком може стати робота через єдину платформу моніторингу закупівель. Така платформа допомагала б спеціалістам від громадськості формувати свою оцінку з використанням можливостей усіх наявних аналітичних інструментів та управляти процедурами моніторингу.

---

<sup>12</sup> Веб-сайт Антикорупційного монітору – [acm-ua.org](http://acm-ua.org)

<sup>13</sup> Веб-сайт YouControl – [youcontrol.com.ua](http://youcontrol.com.ua)

# РОЗДІЛ III.

### III. Перші п'ять місяців роботи електронної системи ProZorro

Публічні закупівлі через систему ProZorro можна поділяти на групи за різними критеріями. У цьому розділі проаналізовано ті закупівлі, що були завершені, а саме – дійшли до стадії укладання договору між замовником та постачальником,<sup>14</sup> протягом 1 серпня – 31 грудня 2016 року.<sup>15</sup> Це означає, що до аналізу потрапили закупівлі, розпочаті до моменту поширення вимог Закону «Про публічні закупівлі» на всіх замовників з серпня 2016 року. Таке рішення дозволило збільшити обсяг даних для вивчення: на етапі переходу на нову систему це можна вважати доцільним.

Аналіз включає всі види закупівель, наявні в системі ProZorro на кінець 2016 року. Розглянуто процедури, визначені Законом вище порогів у 200 тис. грн для товарів і послуг та 1,5 млн грн – для робіт: відкриті торги та відкриті торги з публікацією англійською мовою як варіація із дещо відмінними правилами. Також досліджено переговорну процедуру. Окрім цього, проаналізовано два види закупівель, використання яких відбувається на основі нормативно-правових актів нижчого рівня, ніж Закон, а саме – звітування про укладений договір та допорогова закупівля. Більш того, включено переговорну процедуру для потреб оборони з можливістю конкурентного відбору, що регулюється окремим Законом України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» (ВРУ, 2017г). Кожен із зазначених видів закупівель має певні особливості, що були враховані в методології аналізу.

<sup>14</sup> Вибірку отримано шляхом сортування закупівель за показниками «Статус» та «Дата останнього статусу (період)» у професійному модулі аналітики [bipro.prozorro.org](http://bipro.prozorro.org).

<sup>15</sup> Дані закупівлі включено з метою розширення вибірки для аналізу. Метою цього аналізу є вивчення особливостей різних типів закупівель, тоді як статистично він може бути недосконалим через перехід на нову систему закупівель у 2016 році. Очікується, що звіт з аналогічною вибіркою за 2017 рік не матиме подібних проблем.

### 1. Загальна характеристика проведених закупівель

З моменту набуття чинності Закону «Про публічні закупівлі» в серпні й до кінця 2016 року в системі ProZorro успішно завершилося більше 232 тис. закупівель, що містять близько 241 тис. лотів очікуваною вартістю понад 90,5 млрд грн (див. Таблиця 5). З цієї суми було зекономлено<sup>16</sup> майже 5,4 млрд грн. Таку економію було досягнуто завдяки участі близько 56 тис. підприємств та підприємців, які подали понад 248 тис. пропозицій. За результатами проведених закупівель було укладено близько 238 тис. договорів. Це – масив даних для подальшого аналізу.



<sup>16</sup> Економія є різницею між очікуваною вартістю лота та переможною пропозицією.



Таблиця 5

Статистика закупівель за усіма видами закупівель, серпень-грудень 2016 року

	Усі види закупівель	Допорогова закупівля	Відкриті торги	Відкриті торги із публікацією англ. мовою	Звітування про укладений договір	Переговорна процедура	Переговорна процедура для потреб оборони
К-сть лотів	240 958	90 988	16 652	1 296	123 412	7 965	645
Очікувана вартість лотів (грн)	90 723 061 708	10 289 860 262	20 084 673 232	17 909 274 322	21 529 175 411	15 373 500 579	5 536 577 902
Економія (грн)	5 383 891 926	1 551 685 377	2 235 948 449	1 391 210 287	0	0	205 047 813
К-сть унікальних учасників	56 331 <sup>17</sup>	21 476	11 167	1 116	38 018	2 641	367
К-сть цінових пропозицій	248 594	198 759	44 939	3 372	0	0	1 524
Середня к-сть цінових пропозицій	2,3	2,2	2,9	2,9	–	–	2,5
К-сть договорів	238 229	90 314	14 896	1 079	123 412	7 965	563

<sup>17</sup> Кількість унікальних учасників для всіх процедур відрізняється від суми унікальних учасників за кожною процедурою. Учасник може бути унікальним для кожної процедури окремо, але для всіх процедур він враховується лише один раз.

Економія не обчислюється для двох різновидів закупівель: «звітування про укладений договір» та «переговорна процедура». Ці закупівлі не передбачають проведення електронного редукціону, а отже, договір укладається з тим постачальником, якого замовник визначає самостійно. Відсутність обрахування економії пов'язана із тим, що більшість замовників зазначають очікувану вартість на закупівлю після проведення переговорів із «переможцем», що робить обчислення цього показника недоцільним.

Далі називатимемо такі закупівлі неконкурентними. Детальний аналіз цих процедур представлений у розділі 2 цієї частини звіту.

«Допорогова закупівля», «відкриті торги», «відкриті торги із публікацією англійською мовою», та «переговорна процедура для потреб оборони» є відкритими для подання конкурентних пропозицій. Вони передбачають участь кількох учасників, які змагаються шляхом пониження ціни. Відповідно, називатимемо зазначені закупівлі конкурентними. Ці процедури розглянуто в розділі 3 цієї частини звіту.

## 2. Неконкурентні закупівлі

Першими розглянемо ті види закупівель, які було названо неконкурентними. Систему ProZorro часто оцінюють за економією чи конкуренцією, отриманими в результаті проведення електронних редукцій (Кондратова та Самофалов, 2017). Однак саме на неконкурентні закупівлі припало 54,6% лотів та 40,7% очікуваної вартості завершених закупівель у системі протягом другої половини 2016 року. Їхнє проведення містить ризики корупції, непридатні конкурентним торгам. Через це дані закупівлі становлять цікавий предмет аналізу з точки зору корумпованості їхнього проведення.

### 2.1. Звітування про укладений договір

Звітування можна назвати основним різновидом закупівель протягом досліджуваного періоду 2016 року: 51,2% усіх лотів було опубліковано та 51,8% усіх договорів було укладено за ним. Очікувана вартість його лотів складає близько 21,5 млрд грн, або 23,7% загальної вартості лотів в електронній системі, – найбільше з усіх видів електронних закупівель. Привертає увагу те, що в такий спосіб замовники уклали договори з понад

38 тис. унікальних учасників, що становить 67,5% від усіх унікальних учасників у системі.

Серед типових порушень, опрацьованих юристами ТІ Україна протягом листопада 2016 – січня 2017 рр.<sup>18</sup>, дві групи – «можливе уникнення проведення закупівель» та «завищені ціни договорів», стосуються переважно звітів. Як бачимо, протягом аналізованого періоду більшість електронних закупівель у системі ProZorro було проведено шляхом звітування.<sup>19</sup> Переважна частина постачальників не брала участі в конкурентних закупівлях.

## Nota bene



*Звітування про укладений договір передбачено для застосування замовниками при здійсненні закупівель від 50 до 200 тис. грн для товарів і послуг та 1,5 млн грн – для робіт, у випадку, якщо такі замовники не проводять допорогову закупівлю. Для замовників окремих сфер господарювання нижній поріг зберігається на рівні 50 тис., а верхній складає 1 млн грн для товарів і послуг та 5 млн грн – для робіт.*

### 2.1.1. Зв'язок між замовником та постачальником

Існують різні підходи до аналізу звітування про укладений договір. Перший із тих, що використані в цьому дослідженні, запозичено з методології Transparency International Вірменія: комбінація кількості лотів та очікуваної вартості, що розподіляються між замовником та конкретним постачальником. Відповідно до цього методу проведено сортування даних про закупівлі за двома показниками зв'язків між постачальниками та замовниками: часткою участі за кількістю лотів<sup>20</sup> та очікуваною вартістю лотів<sup>21</sup> замовника із конкретним постачальником. У

цьому підрозділі зв'язок визначається як тісний, якщо не менше 70% договорів та не менше 50% очікуваної вартості закупівель певного замовника забезпечує один постачальник. Аналіз проводиться для замовників, які відзвітували щонайменше за 40 лотів. Ці рамки було встановлено емпіричним шляхом: вище цих показників, випадки зв'язку між замовниками та постачальниками майже відсутні. Важливо зазначити, що обрані межі можуть змінюватися залежно від масиву даних для аналізу.

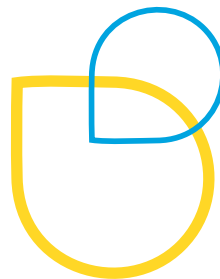
Аналіз виявив 4 випадки, у яких більше 70% договорів та 50% вартості від усіх лотів замовника було отримано одним постачальником (див. Таблиця 6). В усіх випадках з постачальником укладав договори лише одним замовник й виключно через процедуру звітування. Протягом обраного періоду ці постачальники не виграли жодної конкурентної закупівлі. У трьох випадках постачалися продукти харчування до малих населених пунктів, в одному – ремонт зовнішнього освітлення у Запоріжжі. У випадку ремонту освітлення може бути наявною природна монополія. Натомість закупівлі продуктів харчування не перевищували ціну 200 тис. грн і повторювалися щомісяця. Отже, замовники не скористалися можливістю провести допорогову закупівлю, хоча мали на це час.

<sup>18</sup> Порушення, розглянуті в січні 2017 року, включені до аналізу, оскільки вони переважно стосуються закупівель, які були завершені наприкінці 2016 року.

<sup>19</sup> Припущенням для пояснення такої статистики є те, що значну кількість конкурентних закупівель у 2016 році було проведено до набуття чинності нового Закону. Перевірити, чи є звітування про укладений договір основним видом закупівель, можна буде шляхом аналізу закупівель, завершених у першій половині 2017 року.

<sup>20</sup> Кількість лотів дорівнює кількості договорів у завершених неконкурентних закупівлях.

<sup>21</sup> Аналогічно до попередньої примітки, очікувана вартість лотів дорівнює вартості укладених договорів.



Таблиця 6

Тісні зв'язки між замовниками й постачальниками при звітуванні про укладений договір: більше 70% договорів та 50% вартості

Організатор	Звіти	К-сть лотів	Частки участі	Очікувана вартість лотів (грн)	Частки участі
Міліївська сільрада	Усі учасники	90	100%	142 559	100%
	Приватний підприємець Гакман О.С.	82	91%	98 626	69%
Департамент інфраструктури та благоустрою Запорізької міської ради	Усі учасники	89	100%	16 115 121	100%
	Комунальне підприємство електромереж зовнішнього освітлення «Запоріжж-міськвітло»	80	90%	14 679 810	91%
Комунальна установа «Петричанський психоневрологічний будинок-інтернат»	Усі учасники	194	100%	856 250	100%
	Фізична особа-підприємець Кушнірчук Василь Васильович	144	74%	462 614	54%
НПНБІ	Усі учасники	49	100%	234 949	100%
	Фізична особа-підприємець Аджалов І.Я.	44	90%	163 650	70%

Другий відбір було здійснено за такою комбінацією: частка участі за вартістю перевищує 60% та за кількістю договорів замовника – 50% (див. Таблиця 7). Межу за вартістю було понижено, оскільки випадки з надто високою часткою участі за цим показником майже відсутні.

Таблиця 7

Тісні зв'язки між замовниками й постачальниками при звітуванні про укладений договір: більше 60% вартості та 50% договорів

Організатор	Звіти	К-сть лотів	Частки участі	Очікувана вартість лотів (грн)	Частки участі
Управління житлово-комунального господарства Мелітопольської міської ради Запорізької обл.	Усі учасники	92	100%	22 103 970	100%
	Приватне підприємство «АБЗ»	53	58%	13 295 202	60%
Спеціалізований Миргородський санаторій «Слава»	Усі учасники	103	100%	4 954 405	100%
	ФОП Сергієнко В. І.	50	49%	3 131 691	63%
Комунальне підприємство Вінницької міської ради «Вінниця-міськтеплоенерго»	Усі учасники	134	100%	12 336 219	100%
	ТОВ ТБ Техностиль	104	78%	8 349 056	68%
Новосавицький психоневролог. будинок-інтернат	Усі учасники	111	100%	524 316	100%
	ФОП Аджалов І.Я.	60	54%	273 854	52%
	ФОП Аджалов Б.Я.	41	37%	231 781	44%

За результатами було виділено 4 випадки тісних зв'язків. У двох з них постачальники отримували договори за звітами не лише від одного замовника, а також вигравали конкурентні контракти. Зокрема, поставки продуктів харчування Спеціалізованому Миргородському санаторію «Слава» становлять лише 12,7% від усіх договорів Фізичної особи-підприємця Сергієнка Володимира Івановича протягом зазначеного періоду, і цей учасник вигравав на конкурентних торгах, а отже, навряд чи можна говорити про його аномальний зв'язок із замовником. Натомість привертає увагу Новосавицький психоневрологічний будинок-інтернат та брати Аджалові, які разом отримали 96% вартості та 91% лотів на закупівлю продуктів харчування від цього замовника. Цей замовник потребує пильної уваги контролюючих органів.



### **КЕЙС 1: Овочі від Аджалових**

#### **Опис проблеми:**

Два брати-постачальники Аджалов І. Я. та Аджалов Б. Я. працюють лише з одним замовником щодо поставок продуктів харчування. У сумі на них розподілено 145 лотів з 160 наявних у замовника. Вартість лотів складає майже 670 тис. грн. Зазначені учасники не беруть участь у конкурентних закупівлях. Цікаво, що організатор торгів презентує себе двома різними назвами: НПНБІ та Новосавицький психоневрологічний будинок-інтернат, а отже, у статистиці його закупівлі реєструються на двох різних організаторів.

#### **Приклади тендерів:**

UA-2016-12-27-002455-b

UA-2016-12-22-000638-b

UA-2016-12-22-000312-b

UA-2016-12-14-000512-b

UA-2016-12-14-000351-b



#### **2.1.2. Уникнення проведення відкритих торгів**

Укладати прямі договори загальним замовникам можна виключно у випадках, коли очікувана вартість предмета закупівлі не перевищує 200 тис. грн для товарів і послуг та 1,5 млн грн – для робіт. Для того, щоб виявити уникнення конкурентних відкритих торгів, доцільним є аналіз закупівель, близьких до вказаних порогів. Очікувана вартість предмета закупівлі розраховується як частка від

ділення очікуваної вартості всіх лотів замовника на кількість цих лотів.

У випадку товарів і послуг для аналізу було обрано очікувану вартість лоту від 185 тис. включно до 200 тис. гривень. Зафіксовано 3 829 випадків, коли середня ціна договору між конкретними замовником та учасником знаходиться в цьому діапазоні. З них лише 97 містять 5 та більше лотів, тоді як переважну частину складають окремі закупівлі з унікальними учасниками. Варто звернути увагу, що тільки на ці 97 випадків припадає понад 198 млн грн очікуваної вартості (див. Додаток 1). Такий великий масив даних може містити багато невиявлених порушень. Окрім цього, проблемною є перевірка документації закупівель майже 4 тис. організаторів.



### **КЕЙС 2:**

#### **Підхід Державного підприємства «Красноармійськвугілля»**

#### **Опис проблеми:**

Придбано 12 лотів котельного обладнання та запчастин до нього у Товариства з обмеженою відповідальністю «Альянс-Трейд-Груп ЛТД» загальною вартістю близько 2,3 млн грн. Середня вартість одного лоту складає майже 190 тис. грн, а в трьох випадках перевищує 195 тис. грн. Можливим є дроблення предмету закупівлі. Більш того, зазначена практика продовжується замовником незалежно від предмета закупівлі в 2017 році, що висвітлили юристи ТІ Україна (Гоголь, 2017).

#### **Приклади тендерів:**

UA-2016-12-02-000989-c

UA-2016-12-02-000958-c

UA-2016-12-02-000802-b

UA-2016-12-02-000559-b

UA-2016-12-02-000420-b

 **195**  
тис грн

Переходячи до робіт, межа аналізу закупівель у системі становила від 1,45 млн включно до 1,5 млн грн. У цьому діапазоні знаходяться 174 випадки. Враховуючи, що роботи потребують більше часу і ресурсів, лотів не може бути багато. Зафіксовано лише 11 випадків з більш ніж 2 лотами, а переважну частину складають окремі закупівлі з новими учасниками. Важливо, що навіть на ці 11

випадків припадає 68 млн грн очікуваної вартості (див. Додаток 2). У цьому разі моніторинг зі сторони громадськості є легшим порівняно з товарами та послугами, оскільки кількість випадків для аналізу значно менша.



### КЕЙС 3:

#### Заправка картриджів – безцінна

#### Опис проблеми:

Шляхом звітування про укладений договір ТОВ «Майстерня Снейк» заправила 137 картриджів для принтерів Національної школи суддів України за 30,6 тис. грн у листопаді-грудні 2016 року. А вже в січні 2017 року той самий постачальник виграв відкриті торги з 9 учасниками для поставки картриджів для Державного публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Укragenrolizing». Цінова пропозиція заправки 1150 картриджів склала близько 50 тис. грн. У випадку звіту про укладений договір імовірно є встановлення штучних меж оплати замовником, тоді як ринкова ціна послуг є нижчою (Тамразов, 2017).

#### Приклади тендерів:

UA-2016-12-02-000506-b

UA-2016-11-04-000857-a

UA-2017-01-11-000249-c



Підсумовуючи, звітування про укладений договір потребує уваги з точки зору громадського моніторингу, оскільки протягом проаналізованого періоду через цю процедуру було укладено більше половини договорів, витрачено майже чверть коштів та зареєстровано дві третини унікальних учасників у системі. За допомогою підходу пошуку тісних зв'язків між замовниками та постачальниками протягом тривалого часу виявлено 6 випадків, у яких перемаєць працює виключно з одним замовником через звіти. Лише на цих закупівлях витрачено майже 30 млн грн. За допомогою підходу пошуку уникнення проведення відкритих торгів знайдено 3 829 випадків закупівель товарів та послуг, а також 174 випадки робіт, які перебувають у зоні ризику. На ті з них, що містяться у додатках до цього звіту, витрачено близько 266 млн грн. Потенційними причинами того, що такі значні кошти витрачаються шляхом звітування про укладений договір, можна назвати небажання проводити допорогову закупівлю замовником,

неготовність до конкуренції з боку постачальника, дроблення предмету закупівлі з метою уникнення відкритих торгів та встановлення замовником очікуваної вартості, що не відповідає ринковим цінам.

## 2.2. Переговорна процедура

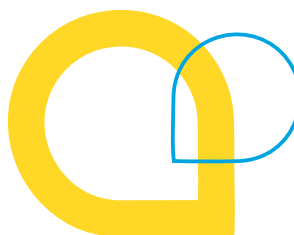
Дана процедура розглядається у звіті узагальнено. Вона застосовується переважно для закупівель у природних монополістів. Прикладом є постачання комунальних послуг. При здійсненні її моніторингу важливо звертати увагу на предмет закупівлі та постачальника. Зокрема, АМКУ (2016) надає список постачальників, які можуть працювати за цією процедурою.

### Nota bene



*Переговорна процедура використовується замовниками при здійсненні закупівель від 200 тис. грн для товарів і послуг та 1,5 млн грн для робіт. У випадку замовників окремих сфер господарювання поріг складає 1 млн грн для товарів та 5 млн грн для робіт.*

Протягом обраного періоду лише 3,3% лотів було закуплено шляхом переговорів. Очікувана вартість цих лотів є досить значною – більше 15 млрд грн, або близько 16,9% від загальної очікуваної вартості, оскільки такі послуги, як наприклад тепlopостачання, є відносно дорогими. Протягом листопада 2016 – січня 2017 рр., юристи ТІ Україна не зафіксували порушень за цією процедурою. Отже, вона має нішеву мету – закупівлі в умовах монополії. Під час аналізу закупівель, здійснених за цією процедурою, фокусом має бути відхилення від зазначеної мети.





Таблиця 8

## Причини застосування переговорної процедури

ПРИЧИНА	К-СТЬ ЛОТІВ	ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ (ГРН)
<b>Загалом</b>	<b>7 965</b>	<b>15 373 500 579</b>
Відсутність конкуренції	5 026	10 657 193 907
Закупівля творів мистецтва	637	584 329 984
Закупівля юридичних послуг	21	439 708 876
Замовником двічі скасовано тендер	1 656	1 546 036 715
Нагальна потреба в здійсненні закупівлі	118	258 272 970
Необхідність проведення додаткових будівельних робіт	182	861 515 788
Потреба здійснити додаткову закупівлю	316	1 019 544 794
Не вказано	9	6 897 545

Серед причин застосування переговорної процедури передбачувано лідирує «відсутність конкуренції» (див. Таблиця 8). Ця причина призвела до застосування переговорів у випадку 63,1% лотів очікуваною вартістю 69,3% від загальної за процедурою. Друге місце посідає скасування тендеру замовником два рази – 20,8% та 10,1% відповідно. Таке скасування може бути як законним, так і ні – наприклад, через безпідставні дискваліфікації учасників. Скасування є причиною для близько 1,5 млрд грн витрат шляхом переговорів. Чотири інші причини, такі як закупівля творів мистецтва та проведення додаткових робіт, складають разом менше 16% лотів та 21% вартості. Законність їхнього використання також необхідно перевіряти на прикладах конкретних закупівель.



#### КЕЙС 4:

#### Унікальні шкільні підручники

##### Опис проблеми:

Відділ освіти, молоді та спорту Сарненської районної державної адміністрації провів закупівлю 13 лотів підручників для 4–7 класів за переговорною процедурою. У кожному разі причиною було скасування двох попередніх тендерів. Вартість вказаних закупівель склала більше 300 тис. грн. Помітною є лояльність замовника до переговорів – вони використовуються з різними постачальниками.

##### Приклади тендерів:

UA-2016-12-16-000791-b

UA-2016-11-11-000439-a

UA-2016-11-04-000753-a

UA-2016-11-04-000579-c

UA-2016-11-04-000488-c



Застосування переговорів для закупівлі творів мистецтва є рідкісним випадком. Проте протягом обраного періоду 637 лотів вартістю понад 0,5 млрд грн знайшли свого постачальника завдяки цій варіації переговорної процедури. Такі випадки потребують детального вивчення на предмет обґрунтованості застосування переговорів.



#### КЕЙС 5:

#### Євробачення-2017 – погляд зсередини

##### Опис проблеми:

Проведено закупівлю двох лотів на твори мистецтва: одного на розробку дизайну сцени вартістю 4,8 млн грн, а другого – на розробку творчої концепції конкурсу вартістю більше 400 тис. грн. Національною телекомпанією України організовано два закриті конкурси на ці закупівлі відповідно до внутрішніх наказів. Оскарження не передбачене через терміновість придбань. Водночас проведення вказаних закупівель припадає на кінець грудня 2016 року, а постанова Кабінету Міністрів України, яка передбачає потребу в них, з'явилася 21 жовтня – більше ніж за два місяці до цього.

##### Приклади тендерів:



UA-2016-12-22-003323-b

UA-2016-12-22-003325-b

Загалом переговорна процедура застосовується у виключних випадках, що визначені Законом. На неї припадає невелика кількість закупівель (3,3% від загальної кількості лотів), але їхня вартість є досить значною (16,9% від загальної очікуваної вартості). Закупівлі за цією процедурою необхідно перевіряти на предмет неможливості проведення конкурентних торгів. Зокрема, близько 1,5 млрд грн було витрачено переговорним шляхом через скасування двох тендерів, а ще понад 0,5 млрд – на закупівлю творів мистецтва. Приклад закупівлі в рамках підготовки до Євробачення свідчить про сумнівність терміновості таких придбань. Можливими проблемами є невчасне планування закупівлі замовником або зв'язок із заздалегідь обраним постачальником.

## 3. Конкурентні закупівлі

Створення конкурентного середовища задекларовано метою Закону «Про публічні закупівлі». Більшість нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель регулюють саме конкурентне проведення торгів, тоді як неконкурентні види закупівель є винятками з чітко визначеними межами застосування. Через це роботу системи ProZorro важливо оцінювати за конкурентними торгами.

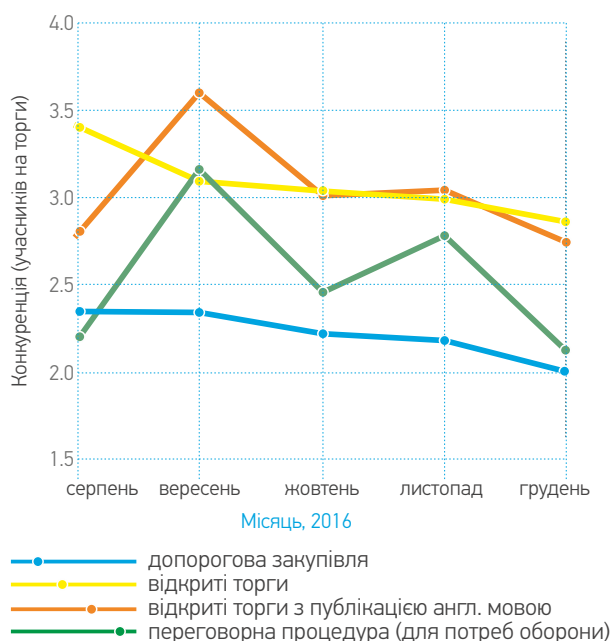
### 3.1. Тренди конкуренції

Протягом аналізованого періоду кожен

конкурентний вид закупівель демонстрував дещо відмінний тренд за конкуренцією.<sup>22</sup> Так, на допорогових закупівлях<sup>23</sup> спостерігаємо тренд щомісячного пониження конкуренції від 2,3 пропозицій на торги у вересні до 2,05 у грудні (див. Графік 1). Схожа закономірність є на відкритих торгах: щомісячне спадання від 3,3 у серпні до 2,8 у грудні. Ці два види закупівель є найбільш поширеними: через них було подано 98% усіх цінкових пропозицій та оголошено лотів на 33,5% очікуваної вартості по всіх завершених закупівлях у системі ProZorro. У випадку відкритих торгів із публікацією англійською мовою та переговорної процедури для потреб оборони конкуренція не має такого лінійного тренду й коливається щомісячно. Але на ці види закупівель припадає лише 2% цінкових пропозицій. Отже, можна стверджувати, що загальна конкуренція має тенденцію до зниження.

Графік 1

Динаміка конкуренції, серпень-грудень 2016 року



Негативний тренд конкуренції є цікавим предметом для аналізу, особливо в контексті позитивних характеристик та нагород, отриманих системою ProZorro. Серед можливих причин пониження конкуренції розглядалися:

- зменшення кількості учасників;
- зростання кількості закупівель у системі швидше
- за зростання кількості учасників.

Перша гіпотеза перевірялася кількістю унікальних учасників, що взяли участь у закупівлях за конкретною процедурою протягом певного місяця. Для допорогових закупівель, відкритих торгів та відкритих торгів із публікацією англійською мовою ця кількість зростала кожного місяця. Наприклад, на допорогах вона становила 7 168 учасників у серпні, 8 150 – у вересні, 8 513 – у жовтні, 9 412 – у листопаді й досягла 10 988 – у грудні. Такий тренд підтверджується й для переговорної процедури для потреб оборони, окрім грудня, коли було трохи менше учасників, ніж у листопаді, – 133 й 138 відповідно. Отже, ця гіпотеза виявилася неправильною. Можна стверджувати, що кількість учасників електронних торгів постійно зростає протягом другої половини 2016 року.

Другою гіпотезою є зростання кількості закупівель швидше за активізацію ринку. Перевірка відбувалася шляхом порівняння зростання кількості лотів та кількості унікальних учасників (див. Графік 2). У випадку допорогових закупівель кількість учасників зростає на половину, але кількість лотів підвищується більш ніж у 2 рази протягом обраного періоду аналізу. Варто відзначити, що зростання кількості лотів є щомісячним. Цю тенденцію підтримує процедура відкритих торгів, де в грудні кількість лотів завершених торгів перевищила кількість учасників – 7 040 та 6 177 відповідно. Відзначимо, що більша кількість лотів, ніж учасників, є нормою. У випадку двох інших процедур спостерігаються коливання показників, але зростання кількості лотів теж відбувається динамічніше. Таким чином, ця гіпотеза підтвердилася: електронна система проходить період зростання кількості закупівель – швидшого, ніж зростання кількості учасників у ній. Це можна пояснити тим, що її використання стало обов'язковим на національному рівні з серпня 2016 року.<sup>24</sup> Потенційні постачальники не охоплюють таке швидке зростання ринку.

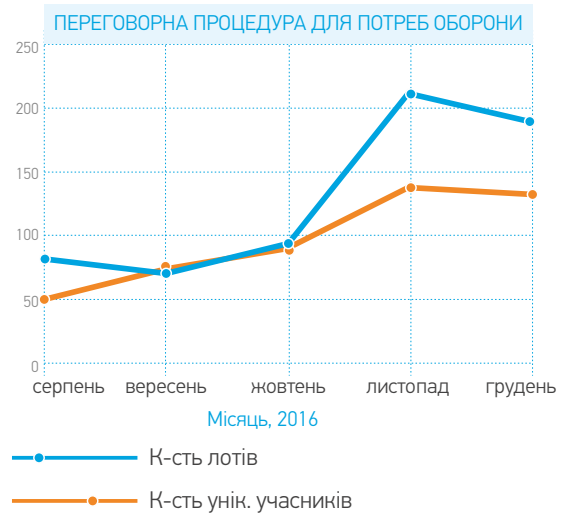
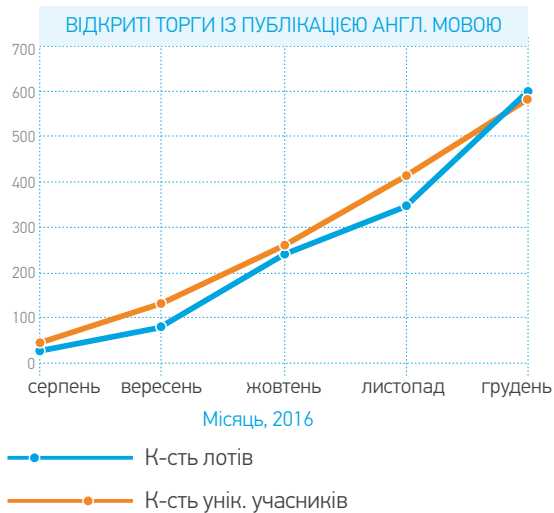
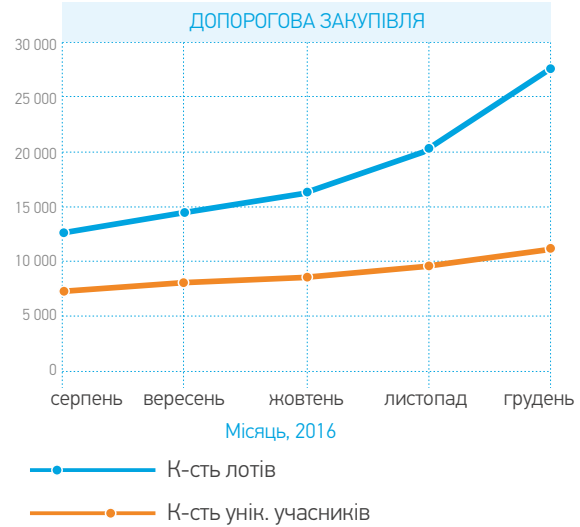
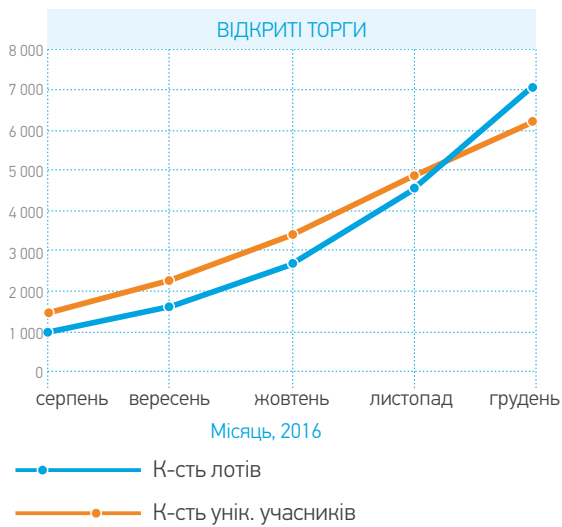
<sup>22</sup> Показник конкуренції вимірюється за середньою кількістю пропозицій, отриманих під час проведення однієї закупівлі.

<sup>23</sup> Слід зазначити, що середній рівень конкуренції на допорогових закупівлях враховує всі успішні торги, на які прийшов хоча б 1 учасник. На відкритих торгах успішна процедура потребує щонайменше двох учасників. У разі виключення зі статистики допорогових закупівель з одним учасником рівень конкуренції перевищить три пропозиції на торги.

<sup>24</sup> Це твердження є валідним для обраного масиву даних – завершені закупівлі протягом серпня-грудня 2016 року. Частина цих закупівель була розпочата до набуття чинності Закону на початку серпня. Відповідно, спостерігаємо поступове зростання кількості завершених лотів протягом обраних місяців з піком у грудні, коли в системі лишилося найменше закупівель, розпочатих до серпня.

## Графік 2

Динаміка кількості лотів (синій) та кількості унікальних учасників (червоний) за конкурентними закупівлями, серпень-грудень 2016 року



Загалом тренд конкуренції у системі ProZorro протягом другої половини 2016 року є негативним. Це твердження базується на лінійному зменшенні конкуренції щомісяця для допорогової закупівлі та відкритих торгів, через які подано 98% цінкових пропозицій. Показники падають до 2,05 пропозицій на допорогову закупівлю та 2,8 пропозицій на відкриті торги в грудні. Проте абсолютна кількість учасників у системі зростає, зокрема на зазначених видах закупівель. Поясненням негативного тренду конкуренції є те, що з моменту набуття чинності нового Закону кількість завершених закупівель у системі зростає швидше, ніж кількість потенційних постачальників.

### 3.2. Тренди дискваліфікацій та державний моніторинг

З точки зору залучення потенційних учасників, доцільно поглянути на динаміку частки

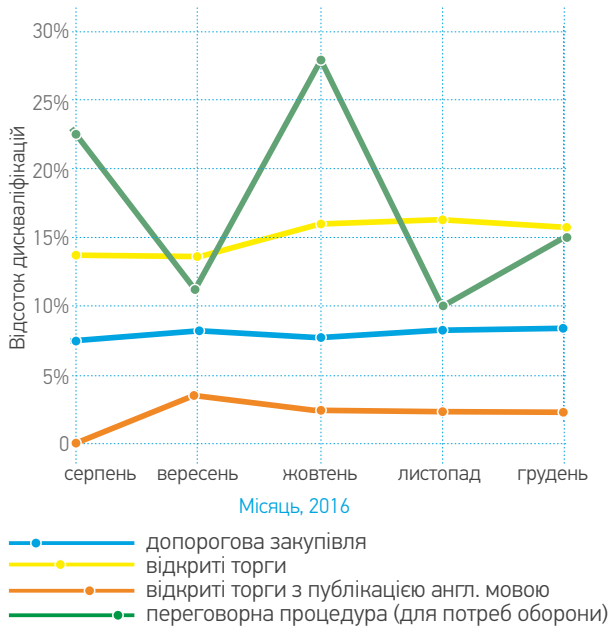
дискваліфікованих пропозицій у системі.<sup>25</sup> На допороговій закупівлі, відсоток дискваліфікацій зростає кожного місяця, окрім жовтня – від 7,7% у серпні до 8,5% у грудні (див. Графік 3). На відкритих торгах відбувається ріст з близько 14% протягом серпня та вересня до близько 16% у жовтні, і частка утримується на цьому рівні протягом останніх трьох місяців. Для переговорної процедури для потреб оборони характерним є коливання відсотку дискваліфікацій – у вересні він сягає 11,3%, а у жовтні – 27,9%. Процедура торгів з публікацією англійською мовою є єдиною, де відсоток дискваліфікацій низький і знаходиться у проміжку від 2% до 3%. Однак ці дані не враховують прекваліфікацію, під час якої відбувається основний відбір пропозицій для цієї процедури.

<sup>25</sup> Частка дискваліфікацій вираховувалася шляхом ділення кількості дискваліфікованих пропозицій на загальну кількість пропозицій за типом закупівель протягом обраного періоду.

Як бачимо, частка дискваліфікацій на допороговій закупівлі та відкритих торгах поступово підвищується. Така ситуація може негативно впливати на участь потенційних постачальників.

Графік 3

Динаміка частки дискваліфікацій, серпень-грудень 2016 року



Встановлення справедливості дискваліфікації учасника залежить від державних процесів, пов'язаних із системою ProZorro. По-перше, система оскарження закупівель наразі має певні недоліки. Зокрема, у разі скасування результатів тендеру після подання скарги до АМКУ, яка є платною, гроші скаржникові не повертаються. По-друге, за результатами звернень від юристів ТІ Україна щодо порушень помітно, що моніторинг закупівель державними органами знаходиться на стадії трансформації. Функції цих органів перетинаються, і внутрішні процеси покарання порушників не є налагодженими. Можна припустити, що потенційні постачальники не будуть зацікавлені витрачати час та інші ресурси на участь у закупівлях через систему, якщо не матимуть простих механізмів оскарження, а також якщо для замовників ризики покарання за неправомірні дії будуть низькими.

## ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ В МОНІТОРИНГУ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ЇХНІ ФУНКЦІЇ

### Антимонопольний комітет (орган оскарження)

розгляд скарг від учасників тендерів та виявлення змов у торгах. Працює виключно з надпороговими закупівлями.

### Державна аудиторська служба

регулярний аудит фінансово-господарської діяльності замовників, планові та позапланові перевірки закупівель, перевірка документації учасників. Здійснює перевірку та моніторинг усіх закупівель.

### Рахункова палата

виконує функції, подібні до ДАСУ, коли закупівлю здійснено за кошти державного (не місцевого) бюджету. Щорічно перевіряють ефективність виконання МЕРТ своїх функцій як регулятора, АМКУ як органу оскарження і ДП «Прозорро» як адміністратора електронної системи.

### Державна казначейська служба

для проведення оплати за договорами, що фінансуються з бюджету, перевіряє наявність річного плану закупівель, договору про закупівлю та звіту про проведення закупівлі.

### Правоохоронні органи

(Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро України, та ін.) – розглядає злочини у сфері службової діяльності, і зокрема корупцію під час проведення закупівель.

Отже, спостерігається поступове зростання частки дискваліфікацій на допороговій закупівлі та відкритих торгах. Для переговорної процедури для потреб оборони ця частка є надто високою в принципі, сягаючи чверті пропозицій в окремі місяці. Справедливості із дискваліфікаціями важко досягти через недосконалість оскарження закупівель та перетин функцій контролюючих органів. У результаті замовник-порушник часто лишається безкарним. Така ситуація може негативно впливати на появу нових учасників у системі ProZorro.



### 3.3. Переговорна процедура для потреб оборони

Ця процедура застосовується для закупівель з метою посилення оборони країни. Її регулює окремий Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони». Вимоги до тендерної документації є менш жорсткими, ніж у випадку відкритих торгів. Наприклад, можливим є прописання конкретного товару в тендерній документації. Окрім цього, для здійснення закупівлі достатньо одного учасника.

## Nota bene



*Застосування переговорної процедури для потреб оборони передбачено для окремих замовників в оборонних цілях в особливий період, у період проведення антитерористичної операції, а також у період введення надзвичайного стану для товарів і послуг від 200 тис. грн, а робіт – від 1,5 млн грн.*

Кількість лотів протягом досліджуваного періоду досить обмежена – 645, очікуваною вартістю близько 5,5 млрд грн. За цими лотами укладено 563 договори, 49,7% відсотків яких – Департаментом державних закупівель

Міністерства оборони України в ролі замовника, а більшість інших – різними військовими частинами. Привертає увагу невелика кількість унікальних учасників (367), які подали 1 524 цінові пропозиції – більше чотирьох на одного учасника в середньому. З цих пропозицій було дискваліфіковано 15,7%. Як бачимо, коло замовників та потенційних постачальників є досить обмеженим. Наявний ризик уникнення відкритих торгів. Також спостерігаємо високий відсоток дискваліфікацій.

За очікуваною вартістю більше 60% лотів належать трьом замовникам: Міністерству оборони України, Центру обслуговування підрозділів Національної поліції України (далі – Центр) та Національній поліції України (див. Таблиця 9). Цікавим фактом є активність поліції у використанні цієї процедури. У випадку Центру укладено 4 договори: один на автомобілі (майже 834 млн грн<sup>26</sup>) та три на одяг (майже 25 млн грн). Щодо першого договору, то привертає увагу масштаб закупівлі, а у другому випадку завжди перемагав лише один учасник – Товариство з обмеженою відповідальністю «Торнадо». На чотири тендери Центру завітали лише три унікальні учасники.

<sup>26</sup> Вартість договору вноситься до системи замовником вручну. Можливими є помилки у даних, тому цей показник використовується в даному звіті обмежено. У випадку великих сум, таких як наведені закупівлі Національної поліції України, можна розраховувати на більш високу достовірність даних.

Таблиця 9

ТОП-3 замовників за очікуваною вартістю за переговорною процедурою для потреб оборони

Організатор	К-сть лотів	Очікувана вартість лотів (грн)	К-сть унікальних учасників	К-сть договорів	Економія (грн)
Загалом	418	4 992 365 216	183	341	153 214 630
Міністерство оборони України	353	3 436 362 692	148	280	150 151 611
Центр обслуговування підрозділів Національної поліції України	4	984 565 212	3	4	132 325
Національна поліція України	61	571 437 313	32	57	2 930 693

Щодо закупівель Національної поліції України, то було укладено 57 договорів на суму близько 563 млн гривень. Закуповувались машини Renault Duster Expression на суму майже 10 млн гривень – участь у торгах узяв 1 учасник, ТОВ «НІКО ПРАЙМ МЕГАПОЛІС». Окрім цього, було проведено закупівлі персональних комп'ютерів (2 учасники, пониження ціни склало лише 0,3%), одягу (1 учасник) та погонів (1 учасник). В усіх вищезазначених випадках виникає питання обґрунтованості застосування оборонної процедури. Загалом Центр та Національна поліція мають 10,8% від усієї кількості договорів та 29,8% від загальної суми договорів за процедурою, що потребує детальнішого вивчення.



#### КЕЙС 6:

#### Японські машини на сторожі України

#### Опис проблеми:

Проведено закупівлю одного лоту машин Mitsubishi Outlander очікуваною вартістю близько 960 млн грн. Постачальник та єдиний учасник – ТОВ «НІКО ДІАМАНТ». Юристами ТІ Україна встановлено порушення процедури закупівлі: цей товар є предметом закупівлі на відкритих торгах. Строки поставки, 252 дні, також ставлять під сумнів нагальну необхідність цієї закупівлі для посилення оборонної здатності країни. Крім цього, хоча ця закупівля мала бути проведена в японського виробника, не обов'язково мав бути придбаний саме цей тип машин (Лахтіонов, 2016).

#### Приклади тендерів:

UA-2016-11-16-001476-а

Підсумовуючи, характерними особливостями переговорної процедури для потреб оборони є обмежена конкуренція: 2,5 пропозиції на торги в середньому та, відповідно, низька економія, що складає лише 3,7%.<sup>27</sup> Пояснити такі показники можна існуванням можливості прописання надто деталізованих вимог технічної документації та достатністю участі одного потенційного постачальника. Також використання широких можливостей даної процедури



<sup>27</sup> Для завершених торгів відсоток економії вираховується шляхом ділення переможної пропозиції на очікувану вартість лоту.

замовниками призводить до високої частки дискваліфікованих пропозицій – 15,7%. Протягом проаналізованого періоду помічено високу активність двох закупівельників, що належать до Національної поліції України, у цій процедурі. При цьому ними закуповувалися товари, для яких мали бути застосовані відкриті торги, а кількість унікальних учасників була меншою за кількість лотів. Необхідним видається подальший моніторинг використання цієї процедури зазначеними закупівельниками.

#### 3.4. Відкриті торги із публікацією англійською мовою

Особливістю цього виду закупівель є прекваліфікація потенційних постачальників відповідно до процедур закупівель, що застосовуються у ЄС. Кількість лотів протягом досліджуваного періоду невелика – 1 296, але їхня очікувана вартість є досить високою – майже 18 млрд грн. Кількість унікальних учасників складає 1 116, вони подали 3 372 цінні пропозиції – близько трьох на одного учасника в середньому. З цих пропозицій замовники дискваліфікували лише 82, або 2,4%. Порушень за цією процедурою протягом листопада 2016 – січня 2017 рр., юристи ТІ Україна не зафіксували. Як бачимо, кількість учасників є невеликою, а вартість лотів – відносно високою. Водночас частка дискваліфікованих пропозицій незначна через прекваліфікацію учасників.

### Nota bene



*Використання відкритих торгів із публікацією англійською мовою призначено для великих за вартістю закупівель та зумовлено міжнародними договорами, до яких долучилася Україна. Зокрема, Угода про державні закупівлі СОТ та Угода про Асоціацію з ЄС. Для товарів і послуг застосування необхідне у випадку очікуваної вартості від 133 тис. євро, а для робіт – від 5 150 тис. євро. Ці пороги є єдиними для всіх замовників.*

За наявності прекваліфікації регулярна участь у торгах без виграшу договору потребує аналізу. Через це було проаналізовано випадки, коли потенційні постачальники програвали 10 та більше лотів (див. Таблиця 10). Таких неуспішних учасників усього 6: ТОВ «Промышленное оборудование», ТОВ «НВО Завод Приват-Кабель» ТОВ «МЕХАНІК ПАВЛОГРАД», ТОВ «Автомагістраль-Південь», ТОВ Бадм-Б, ТОВ

«Медичний Центр «М.Т.К.». Характерно для даного типу закупівель, усі учасники є компаніями, а не фізичними особами-підприємцями. Разом зазначені фірми подали

86 невдалих пропозицій майже на 1 млрд 12 млн гривень. Така неефективність участі в торгах потребує детальнішої уваги громадськості.

**Таблиця 10**

*Учасники, які програють 10 та більше лотів за процедурою відкритих торгів із публікацією англійською мовою*

Учасник	К-сть цінкових пропозицій	Сума пропозицій (грн)	К-сть переможних пропозицій
ТОВ «Промышленное оборудование»	18	6 997 065	0
ТОВ «НВО Завод Приват-Кабель»	15	5 337 315	0
ТОВ «МЕХАНІК ПАВЛОГРАД»	14	2 720 000	0
ТОВ «Автомагістраль-Південь»	14	955 778 892	0
ТОВ Бадм-Б	13	24 813 866	0
ТОВ «Медичний Центр «М.Т.К.»	12	16 320 252	0

Дана процедура має найкращий показник конкуренції з усіх – майже 3 пропозиції на торги. Можливими поясненнями є чіткість правил проведення торгів та наявність публікації англійською мовою. За такої ситуації, велика кількість лотів та невелика кількість учасників на торги в одного замовника не є характерними. Є три замовники, які мають більше 10 лотів та менше 2 учасників на торги в середньому: ДП

«Львіввугілля», ДП «Селидіввугілля», та Фонд соціального захисту інвалідів (див. Таблиця 11). Разом, ці замовники додали 101 лот очікуваною вартістю близько 335 млн грн. Цікаво відзначити, що у випадку ДП «Львіввугілля», відсоток дискваліфікацій є значно вищим за середній – 9,5%. Через низьку активність учасників економія не перевищує середню за процедурою для всіх трьох організаторів.

**Таблиця 11**

*Організатори торгів, які мають більше 10 лотів та середню кількість учасників менше двох за процедурою відкритих торгів із публікацією англійською мовою*

Організатор	К-сть лотів	Очікувана вартість лотів (грн)	Середня к-сть учасників	К-сть цінкових пропозицій	К-сть дискваліфікацій
ДП «Львіввугілля»	62	15 437 837	1,35	84	8
ДП «Селидів-вугілля»	27	302 330 000	1,78	48	2
Фонд соціального захисту інвалідів	12	16 861 652	1,33	16	0

Загалом, відкриті торги із публікацією англійською мовою мають досить високі вимоги до потенційних постачальників через високу очікувану вартість лотів. Їхньою особливістю є наявність прекваліфікації учасників. За таких умов, відсутність виграшних пропозицій у регулярних учасників торгів потребує уваги громадськості. Виокремлено 6 потенційних постачальників, до яких є питання з точки зору ефективності участі. Окрім цього, порівняно із іншими видами закупівель цей тип має високий показник конкуренції – майже 3 пропозиції на торги в середньому, та економію, що складає 7,7%. За таких показників конкуренції та економії, випадки низької конкуренції на лотах конкретного замовника потребують детальнішого вивчення. З організатори торгів мають проблеми із цим показником протягом проаналізованого періоду.

### 3.5. Відкриті торги

За кількістю лотів – 16 652 – відкриті торги поступають лише допороговій закупівлі та звітуванню про укладений договір. Очікувана вартість цих лотів сягає 20,8 млрд грн – зіставно із сумою за звітами про укладений договір. Середня кількість пропозицій сягає 2,9, а економія – 11,1%. Водночас більшість типових порушень, опрацьованих юристами ТІ Україна протягом листопада 2016 – січня 2017 рр., стосуються цієї процедури та допорогової закупівлі: «дискримінаційні вимоги», «безпідставна дискваліфікація» та «безпідставне визначення переможцем». Частка дискваліфікованих пропозицій – 15,8% – також є досить високою, що може бути сигналом порушень.

## Nota bene

*Процедура відкритих торгів застосовується для закупівель товарів і послуг від 200 тис. грн, а робіт – від 1,5 млн грн. У випадку замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, ці пороги складають 1 млн та 5 млн грн відповідно. Верхніми межами застосування відкритих торгів є 133 тис. та 5 150 тис. євро, з яких передбачено відкриті торги із публікацією англійською мовою.*

Одним з основних показників для відкритих торгів є середня кількість пропозицій. Міжнародний досвід свідчить про те, що 2,9 пропозицій на лот є непоганим результатом.

Наприклад, аналогічний показник конкуренції складає 2,1 на електронних тендерах<sup>28</sup> у Грузії у 2016 році (TI Georgia, 2016). Проте варто враховувати, що розмір ринку державних закупівель у цій країні значно менший, ніж в Україні. Також одного учасника достатньо для здійснення закупівлі у випадку грузинської процедури. Головний фактор, яким Transparency International Грузія пояснює наявність конкуренції, є постійне зростання кількості учасників торгів в електронній системі. Це відповідає наведеним вище припущенням щодо системи ProZorro – поки кількість учасників збільшується повільніше за кількість тендерів, конкуренція має потенціал до зростання. Отже, за сприятливих умов з точки зору державної регуляції, 2,9 пропозицій не мають лишитися піком конкуренції на відкритих торгах в Україні.



### КЕЙС 7:

#### Який одяг потрібен ПАТ «Укрзалізниця»?

#### Опис проблеми:

Філією «Південно-Західна залізниця» ПАТ «Укрзалізниця» було оголошено тендер на формений одяг з очікуваною вартістю 1 499 381 грн. Замовником відхилено 6 учасників та укладено договір з учасником, який запропонував одну з найвищих цін (1 439 343,97 грн). 5 учасників відхилено через невідповідність технічним вимогам. За результатами аналізу технічного завдання тендерної документації встановлено, що воно:

- 1) прописане загальними фразами;
- 2) відсутня інформація щодо довжини рукава чи штанини, ширини плечей і т. д.;
- 3) відсутні посилання на відповідні ДСТУ, ГОСТи. Відхиляти учасників через невідповідність такому технічному завданню неправомірно.

#### Приклади тендерів:

UA-2016-07-20-000195-с



<sup>28</sup> Процедура застосовується для закупівель сумою від 200 000 грузинських лар. Було завантажено масив даних із електронними закупівлями від 2011 до 2016 року через «Download all tender data» на порталі <http://tendermonitor.ge>. У цьому масиві дані відсортовано за роком «2016», типом закупівлі «електронний тендер» (назва грузинською мовою) та наявністю суми договору. Показник конкуренції – це «Average - num\_bidders», середня кількість учасників на торги. Учасник рахується кожного разу, коли подає цінову пропозицію. Відповідним показником в українській електронній системі є середня кількість пропозицій на торги.

З огляду на поширеність цієї процедури доцільним видається розглянути учасників, які регулярно програють. Враховуючи значно більшу кількість закупівель, ніж у випадку відкритих торгів із публікацією англійською мовою, було обрано межу 20 лотів (див. Таблиця 12). Учасників без вигравів виявилось 5: Серб Павло Павлович, ФОП Філатова, ТОВ «АВТОТРАНС-ДІК», ТОВ «Автопартнер 1» та ФОП Шестак Анатолій Іванович. Варто відзначити, що причини

неуспішності участі для кожного з них можуть бути різними. Наприклад ФОП Шестак Анатолій Іванович програє, незважаючи на пропозиції з низькими цінами. Можливо, якість пропозицій цього учасника не відповідає потребам замовників. Однак для перших чотирьох у цьому списку високоімовірним є «партнерство» із переможцями – вони не виграли жодного разу, подавши близько 50 пропозицій або більше.

**Таблиця 12**

*Учасники, які програють 20 та більше лотів за процедурою відкритих торгів*

Учасник	К-сть цінкових пропозицій	Сума пропозицій (грн)	К-сть переможних пропозицій
Серб Павло Павлович	114	42 695 337	0
ФОП Філатова	66	2 181 808	0
ТОВ «АВТОТРАНС-ДІК»	47	169 423	0
ТОВ «Автопартнер 1»	48	113 799 317	0
ФОП Шестак Анатолій Іванович	26	693 297	0

Після учасників, які не виграли жодного разу, поглянемо на організаторів, лоти яких не приваблюють потенційних постачальників. Було відібрано замовників, які оголосили більше 60 лотів, й для яких кількість унікальних учасників була нижчою за кількість лотів, а середня кількість пропозицій – менша за 2,5 (див. Таблиця 13). Так, Департамент охорони здоров'я виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) оголосив 98 лотів, якими зацікавились 63 унікальні учасники, в середньому було отримано 2,16 пропозицій на торги, з яких 12% було

дискваліфіковано. Відповідно, економія склала лише 3,44%. У випадках Вінницького обласного клінічного високоспеціалізованого ендокринологічного центру (6,5%) та Централізованої бухгалтерії дитячо-юнацьких спортивних шкіл (0%), дискваліфікації не є проблемою. Проте унікальних учасників у цих організаторів надто мало – 8 та 5 відповідно, й економія є низькою. Ці три замовники оголосили 239 лотів очікуваною вартістю більше, ніж 103 млн гривень. Відзначаємо, що майже усі ці гроші було витрачено на торгах, в яких взяли участь лише 2 учасники.

**Таблиця 13**

*Організатори торгів, які мають більше 60 лотів, кількість унікальних учасників нижче за кількість лотів, а також середню кількість пропозицій менше 2,5 за процедурою відкритих торгів*

Організатор	К-сть лотів	К-сть унікальних учасників	К-сть цінкових пропозицій	К-сть дискваліфікацій	Очікувана вартість лотів (грн)	Середня к-сть пропозицій на торги	% економії
Департамент охорони здоров'я виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)	98	63	178	22	84 777 258	2,16	3,44%
Вінницький обласний клінічний високоспеціалізований ендокринологічний центр	74	8	138	9	7 328 813	2,15	4,65%
Централізована бухгалтерія дитячо-юнацьких спортивних шкіл	67	5	135	0	11 091 200	2,01	0,24%



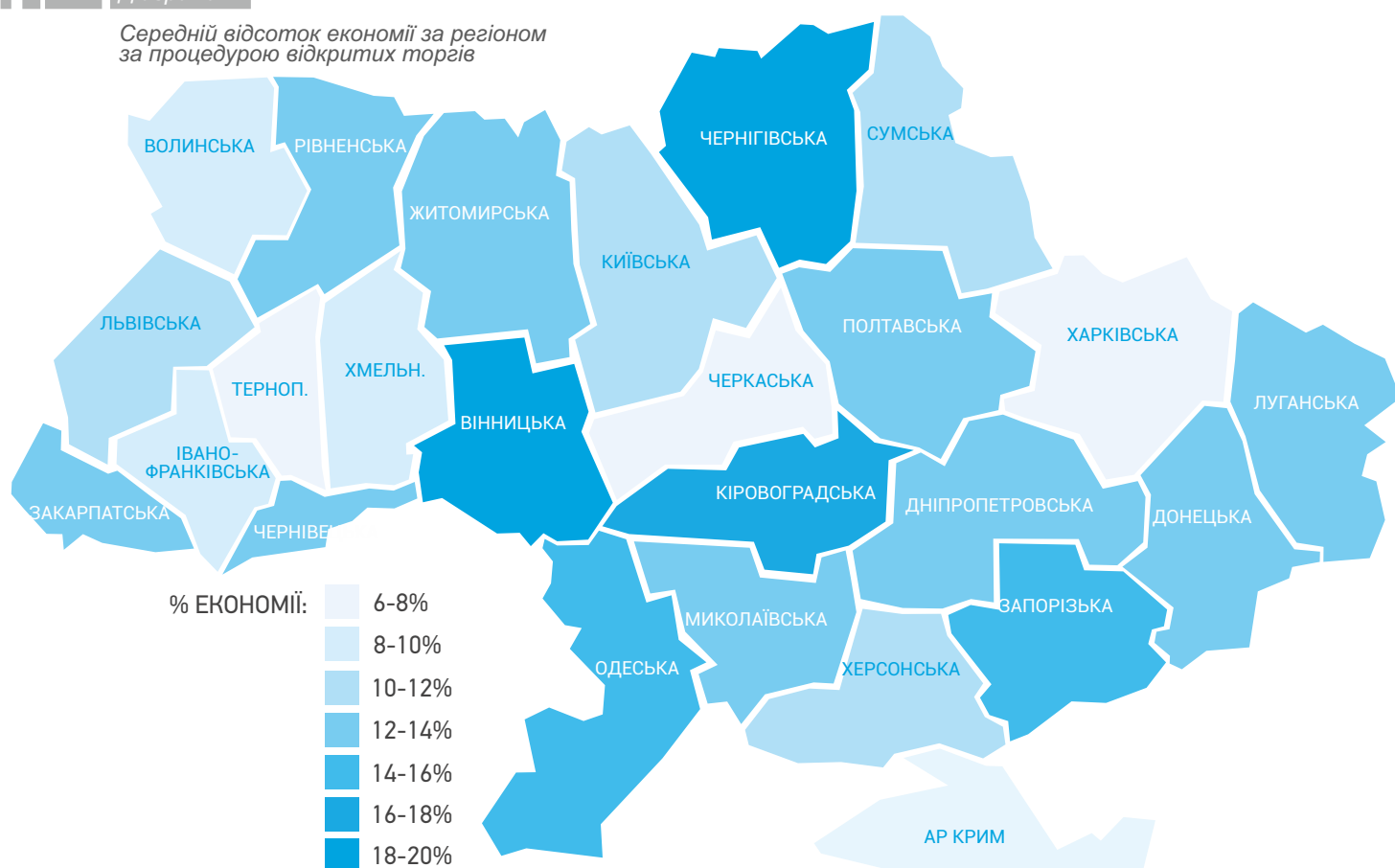
Порівняння показників економії та дискваліфікацій за регіонами видається важливим елементом аналізу, оскільки відкриті торги є основною процедурою для всієї країни. Найменшу економію демонструють наступні області: Черкаська – 7,1%, Харківська – 7,5%, Тернопільська – 7,6%, Волинська – 8,5% та Хмельницька – 8,9% (див. Діаграма 1). Відзначимо, що чисельність населення в цих областях значно відрізняється – від трохи більше 1 млн ос. у Волинській до майже 2,7 млн ос. у Харківській.<sup>29</sup> Однак всі ці області об'єднують висока

частка дискваліфікацій при проведенні торгів – нижчою за середню у країні (15,8%) вона є тільки в Тернопільському регіоні, 14,2%, а в усіх інших випадках перевищує 17%. Більш того, дві області із зазначених входять до п'ятірки «лідерів» за показником дискваліфікацій: Херсонська – 24,8%, Харківська – 19,8%, Житомирська – 19,2%, Луганська – 19,3% та Волинська – 18,5%. Помітно, що економія навряд чи залежить від чисельності населення області. Натомість регіони, де замовники частіше дискваліфікують учасників, потерпають також від невисокої економії.

<sup>29</sup> Використано дані Державного комітету статистики – [ukrstat.org](http://ukrstat.org), чисельність населення станом на 1 січня 2017 року.

Діаграма 1

Середній відсоток економії за регіоном за процедурою відкритих торгів



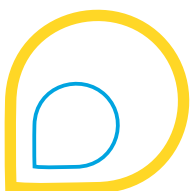
За обсягом закупівель на відкритих торгах на душу населення є значні відмінності між областями. Зокрема, різниця між регіоном з найвищим значенням цього показника – Кіровоградським (5 101 грн) та регіоном з найменшим значенням показника – Закарпатським (84 грн) є більшою, ніж 60 разів. Подібно до економії, чисельність населення навряд чи впливає на витрати на душу населення, оскільки ці області мають порівнювану заселеність – 959 тис. ос. та 1 млн 256 тис. ос. відповідно. Окрім цього, Київська (2 784 грн) та

Кіровоградська області значно випереджають інші за витратами на душу населення. Без них середній показник цих витрат по країні знижується майже вдвічі – з 617 до 315 грн. Найменш активні закупівельники знаходяться, окрім Закарпатської, у Луганській (103 грн), Тернопільській (118 грн), Волинській (126 грн) та Сумській областях (169 грн). Як бачимо, Тернопільський та Волинський регіони відстають не лише за показником економії, а й за готовністю проводити відкриті торги.

В цілому деталізація відкритих торгів у Законі «Про публічні закупівлі» надає можливість краще відслідковувати порушення при їхньому проведенні. Середня конкуренція – 2,9 пропозицій на торги – має потенціал до зростання, коли кількість пропозицій бізнесу почне зростати швидше за кількість закупівель. Також зафіксовано 5 учасників та 3 організатори, які вкрай не успішно використовують цю процедуру: перші не виграли жодної з 301 поданої цінової пропозиції, а другі витратили 103 млн гривень з відсотком економії, що близький до нуля. За результатами порівняння областей, Харківська та Волинська «відзначилися» низькою економією (7,5% та 8,5% відповідно) та великою часткою дискваліфікацій (19,8% та 18,5%), а Тернопільська та Волинська – низькою економією та неготовністю витратити на відкритих торгах (118 та 126 грн відповідно). Варто підкреслити, що при цьому загальна економія за процедурою є досить високою – 11,1%. На думку ТІ Україна, використання відкритих торгів необхідно заохочувати й доцільною видається подальша розробка інструментів моніторингу цієї процедури.

### 3.6. Допорогова закупівля

Особливістю допорогової закупівлі є те, що Законом «Про публічні закупівлі» регулюються лише принципи її проведення. Кількість лотів складає 90 988, але їхня вартість є вдвічі меншою, ніж для відкритих торгів – 10 млрд 290 млн грн. Кількість унікальних учасників (21 476) та економія (15,1%) є найкращими з усіх процедур. Щодо типових порушень, то вони такі ж, як при відкритих торгах: «дискримінаційні вимоги», «безпідставна дискваліфікація», та «безпідставне визначення переможцем». Частка дискваліфікованих пропозицій, 8,2%, є значно нижчою, ніж для відкритих торгів. Таким чином, допорогова закупівля охоплює найбільше конкурентних лотів та унікальних учасників торгів. Показник економії є найвищим з усіх процедур. Частка дискваліфікацій є нижчою за значення цього показника для відкритих торгів, але все одно високою.



## Nota bene



*Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» замовники мають право вибору: використовувати допорогову закупівлю або публікувати звіт про укладений договір від 50 тис. грн до 200 тис. грн для товарів і послуг, а для робіт – до 1,5 млн гривень. У випадку замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, верхні межі застосування дорівнюють 1 млн та 5 млн грн відповідно. Низка замовників вирішили використовувати допорогову закупівлю від 3 тис. грн (Київська міська державна адміністрація, Дніпропетровська обласна державна адміністрація тощо).*

За індикаторами ризику 78,5% тендерів допорогової закупівлі мають проблеми з конкурентною активністю. Головною причиною є мала кількість унікальних цінових пропозицій (55,3%),<sup>30</sup> тоді як інші фактори, наприклад низька економія (31,7%) та мінімальна кількість постачальників (26,7%), мають значно менший вплив. За скорочених строків та відсутності вимог до кількості учасників початкові пропозиції учасників зазвичай не змінюються. Переходячи до наступного індикатора, зазначимо, що якість оголошень є дуже низькою: 53,7% проблемних тендерів, 38,7% з яких – через недостатній період уточнень. Ця проблема підтверджується тим, що допорогова закупівля містить значну частину запитань без відповідей – 17,4% від усіх запитань учасників. Як бачимо, постачальники потребують певного часу для пристосування до обмеженого періоду уточнень. Й замовники не реагують на запитання вчасно, що може бути пов'язано із недостатньою урегульованістю процедури.

Подібно до звітування про укладений договір, допорогову закупівлю доцільно моніторити на предмет подрібнення лотів задля уникнення проведення відкритих торгів. Так, було виділено 176 організаторів, для яких середня очікувана вартість лотів знаходиться між 185 тис. включно та 200 тис. грн. З них 64 випадки – від 199 000 грн, очікуваною вартістю близько 13,5 млн грн (див. Додаток 3). З цього відбору громадськість має розглядати документацію кожного тендеру

<sup>30</sup> На даний момент, закупівля отримує статус проблемної за ризик-індикатором, якщо хоча б один з показників, що враховуються в ньому, є проблемним.

окремо для встановлення чи спростування порушень.

Яскравим прикладом є закупівлі Комунального підприємства "Центральний парк культури та відпочинку імені М.Горького". Предметом першої з них є новорічні листівки вартістю 198 450 грн.<sup>31</sup> Оголошення містить назву принтера, на якому мають бути надруковані ці листівки, Bizhub C1060 Konica Minolta. Зрештою, прийшов один учасник – ФОП «Гобельовська Лариса Петрівна», який і став переможцем. Друга закупівля – засіб проти ожеледиці вартістю 199 900 грн.<sup>32</sup> У замовленні вказано конкретний товар – «Антилід» виробництва HEISSNER GmbH. Як результат, з трьох учасників виграв той, який запропонував найвищу ціну, – ТОВ «Альбус Груп» за 167 000 грн. В протоколі розкриття, замовник посилається на можливість вказання товару через непоширення дії Закону. Як бачимо, замовник ймовірно уникає відкритих торгів із метою скористатись «перевагами» допорогової закупівлі.



### КЕЙС 8:

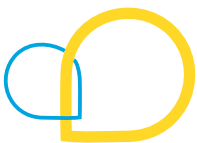
#### Кульки до Дня Незалежності

#### Опис проблеми:

До 25-ї річниці Незалежності України, Департамент інформаційної і внутрішньої політики Донецької обласної державної адміністрації закупив набір повітряних кульок вартістю більше 19 тисяч гривень. Двох учасників з найдешевшими пропозиціями було дискваліфіковано, а переможця визначено 29.08.2016 - через 5 днів після події. За результатами розгляду скарги від одного з дискваліфікованих учасників громадською Комісією з розгляду звернень було рекомендовано скасувати закупівлю. Замовник це рішення, як і лист-звернення від ТІ Україна, проігнорував.

#### Приклади тендерів:

[UA-2016-08-19-000260-b](#)



<sup>31</sup> Сторінка тендера – [prozorro.gov.ua/tender/UA-2016-11-25-001875-a](http://prozorro.gov.ua/tender/UA-2016-11-25-001875-a)

<sup>32</sup> Сторінка тендера – [prozorro.gov.ua/tender/UA-2016-10-11-001792-b](http://prozorro.gov.ua/tender/UA-2016-10-11-001792-b)



# ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

# Висновки та рекомендації

Результатом проведеного моніторингу публічних закупівель в Україні є низка висновків та рекомендацій.

На основі опрацьованих міжнародних методологій громадського моніторингу можна стверджувати, що доцільним є їхнє комбінування. Методологія, запропонована в цьому звіті, поєднує кілька типів моніторингу. Основними її складовими є відстежування юридичних та технологічних змін у сфері закупівель та аналіз даних про проведення закупівель. Висновки та рекомендації спираються на аналіз цих складових.

Починаючи зі змін у сфері закупівель в Україні, зазначимо, що вони є досить значними. У серпні 2016 року набрав чинності Закон «Про публічні закупівлі». Він закріплює рівність умов участі для вітчизняних та іноземних постачальників і виключає будь-які квоти при проведенні закупівель. Також цей нормативно-правовий акт передбачає електронізацію проведення закупівель з метою підвищення прозорості. Допоміжні законодавчі інструменти дозволяють регламентувати роботу електронної системи закупівель ProZorro й регулювати проведення допорогової закупівлі. При цьому необхідним є подальше вдосконалення законодавства. Зокрема, без регулювання допорогової закупівлі на рівні Закону місцева влада зловживає використанням звітування про укладений договір. Іншою проблемою є те, що основні індикатори ризику роботи системи не є визначеними на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Держава має зобов'язатися моніторити закупівлі за цими індикаторами, а громадськість матиме підґрунтя для надання конструктивної критики.

Система закупівель ProZorro є гібридною, поєднуючи єдину центральну базу даних та багато електронних майданчиків, що підключені до неї. Така архітектура дозволяє суттєво мінімізувати корупцію з боку власника системи. Окрім того, система має відкритий API, що дає змогу зберігати інформацію з ЦБД та аналізувати її за допомогою онлайн-інструментів аналітики. Проте ця система не виключає корупцію з боку користувачів, а саме – конкретних замовників та постачальників. Їхні дії потребують постійного реагування зі сторони громадськості. На момент

написання цього звіту одним з головних викликів для розвитку системи ProZorro видається інституціоналізація механізмів громадського моніторингу її роботи.

Розкриття даних про закупівлі у машинозчитуваному форматі в системі ProZorro є предметом досліджень, що лише починаються. Єдиним висновком на момент створення цього звіту є позитивна оцінка рівня розкриття даних відповідно до міжнародного формату Open Contracting Data Standard. Водночас необхідною є публікація більш комплексних даних. Наприклад, інформація про виконання договорів не є доступною наразі. Доречною також є автоматизація вводу цих даних з метою уникнення помилок. На думку ТІ Україна, робота закупівельників з системою має поширитися на весь цикл проведення закупівель.

З точки зору моніторингової інфраструктури, існують два модулі аналітики, що були розроблені ТІ Україна та надаються безоплатно: для перегляду статистики та проведення досліджень. Ці інструменти дозволяють використати можливості машинозчитуваних даних. Але їхня корисність для громадського моніторингу має потенціал до зростання у разі інтеграції індикаторів ризику та перевірки достовірності даних. На основі відкритих даних у системі розробляються й інші моніторингові сервіси, такі як Антикорупційний монітор чи YouControl.

Окрім машинозчитуваних даних, система ProZorro публікує відкриті документи про проведену закупівлю. Ці документи містять значну частину інформації по закупівлі, що не є доступною у машинозчитуваному форматі. Вони потребують аналізу спеціалістами з фахових громадських організацій. Наступним кроком може стати робота через єдину платформу моніторингу закупівель. Така платформа допомагала б спеціалістам від громадськості формувати свою оцінку з використанням можливостей усіх наявних аналітичних інструментів та управляти процедурами моніторингу.

Переходячи до аналізу даних про проведення закупівель, зауважимо, що систему ProZorro часто оцінюють за економією чи конкуренцією, отриманими в результаті проведення електронних редукацій. Тим не менш, саме на неконкурентні закупівлі припало 54,6% лотів та 40,7% очікуваної вартості завершених закупівель у системі протягом другої половини 2016 року. Їхнє проведення містить корупційні ризики,



непритаманні конкурентним торгам.

Звітування про укладений договір є найбільшим неконкурентним видом закупівель: більше половини всіх закуплених лотів у системі належать до цього типу. Очікувана вартість цих лотів складає близько 21,5 млрд грн, або майже одну четверту загальної вартості. Було виявлено 6 випадків, у яких переможець працює виключно з одним замовником через звіти. Лише на цих закупівлях витрачено майже 30 млн гривень. За можливим уникненням проведення відкритих торгів є 3 922 випадки закупівель товарів та послуг, а також 184 випадки робіт, які потребують уваги громадськості. На ті з них, що наведено в додатках до цього звіту, витрачено близько 268 млн грн. Потенційними причинами того, що такі значні кошти витрачаються шляхом звітування про укладений договір, можна назвати відсутність бажання проводити допорогову закупівлю на стороні замовника, неготовність до конкуренції з боку постачальника, дроблення предмету закупівлі замовником із метою уникнення відкритих торгів і встановлення замовником очікуваної вартості, що не відповідає ринковим цінам.

Переговорна процедура застосовується у виключних випадках, що визначені Законом «Про публічні закупівлі». На неї припадає невелика кількість закупівель – 3,3% від загальної кількості лотів, але їхня вартість є досить значною – 16,9% від загальної очікуваної вартості. Закупівлі за цією процедурою необхідно перевіряти на предмет неможливості проведення конкурентних торгів. Зокрема, близько 1,5 млрд грн було витрачено переговорним шляхом через скасування двох тендерів, а ще понад 0,5 млрд грн – на закупівлю творів мистецтва. Приклад закупівлі в рамках підготовки до Євробачення свідчить про сумнівність терміновості таких придбань. Можливими проблемами є невчасне планування закупівлі замовником або зв'язок із заздальгедь обраним постачальником.

Створення конкурентного середовища задекларовано метою Закону «Про публічні закупівлі». Більшість нормативно-правових актів у сфері публічних закупівель регулюють саме конкурентне проведення торгів. Через це, окрім неконкурентних типів, роботу системи ProZorro важливо оцінювати за конкурентними закупівлями.

Тренд конкуренції протягом другої половини 2016 року є негативним. Помітним є лінійне зменшення

конкуренції щомісяця для допорогової закупівлі та відкритих торгів, через які подано 98% цінних пропозицій. Показники падають від 2,3 до 2,05 учасників на допороговій закупівлі, від 3,3 до 2,8 учасників на відкритих торгах. Водночас абсолютна кількість учасників у системі зростає, зокрема в зазначених процедурах. Поясненням негативного тренду конкуренції є те, що з моменту набуття чинності нового Закону кількість завершених лотів у системі зростає швидше, ніж кількість потенційних постачальників. Очікується, що в 2017 році кількість лотів стабілізується, а нові учасники продовжуватимуть приходити на торги, і тренд конкуренції стане позитивним.

Іншим трендом є поступове зростання частки дискваліфікацій. Зокрема, на допороговій закупівлі вона підвищується від 7,7% до 8,5%, а відкритих торгах – від 13,8% до 15,8%. У випадку переговорної процедури для потреб оборони ця частка має значні коливання, сягаючи чверті пропозицій в окремих місяцях. Наразі учасникам важко досягти справедливості з дискваліфікаціями через недосконалість оскарження закупівель та перетин функцій контролюючих органів. У результаті, замовник-порушник часто лишається безкарним. Така ситуація може негативно вплинути на бажання бізнесу брати участь у торгах через систему ProZorro.

Переговорна процедура для потреб оборони має лише 2,5 пропозицій на торги в середньому та, відповідно, низьку економію – 3,7%. Пояснити такі показники можна можливістю прописання деталізованих вимог технічної документації та достатністю одного учасника. Окрім того, використання широких можливостей цієї процедури замовниками призводить до високої частки дискваліфікованих пропозицій – 15,7%. Протягом проаналізованого періоду помічено високу активність двох закупівельників, що належать до Національної поліції України, у цій процедурі. При цьому ними закуповувалися товари, що мали бути придбані на відкритих торгах, а конкуренція була низькою. Необхідним є подальший моніторинг використання цієї процедури зазначеними закупівельниками.

Відкриті торги із публікацією англійською мовою мають високий показник конкуренції – майже 3 пропозиції на торги в середньому, та економію, що складає 7,7%. Цей тип закупівель є вимогливим до потенційних постачальників через високу очікувану вартість лотів. Особливістю є

наявність прекваліфікації учасників. За таких умов відсутність виграшних пропозицій у регулярних учасників торгів потребує уваги громадськості. Виокремлено 6 потенційних постачальників, до яких є питання з точки зору ефективності участі. Також регулярна низька участь на лотах конкретного замовника потребує уважного вивчення. Три організатори торгів мають проблеми з цим показником протягом проаналізованого періоду.

На основну процедуру за Законом «Про публічні закупівлі», відкриті торги, припадає 6,9% лотів та 22,1% очікуваної вартості. Середня конкуренція для цієї процедури складає 2,9 пропозицій на торги. Цей показник має потенціал до зростання, оскільки кількість завершених закупівель у другій половині 2016 року зростала швидше за кількість пропозицій бізнесу через перехід на систему ProZorro. Також зафіксовано 5 учасників та 3 організатори, які вкрай неспішно використовують цю процедуру: перші не виграли жодної з 301 поданої цінової пропозиції, а другі витратили 103 млн грн з відсотком економії, що близький до нуля. Регіональний аналіз свідчить, що Харківська та Волинська області «відзначились» низькою економією – 7,5% та 8,5% відповідно, та великою часткою дискваліфікацій – 19,8% та 18,5%. Тернопільська та Волинська області поєднують низьку економію із неготовністю витратити на відкритих торгах - 118 та 126 грн на душу населення відповідно. Варто підкреслити, що при цьому загальна економія за процедурою є досить високою – 11,1%. На думку ТІ Україна, використання відкритих торгів потрібно заохочувати й доцільною видається подальша розробка інструментів моніторингу цієї процедури.

Допорогову закупівлю можна назвати найменш прозорою з конкурентних видів закупівель. Її висока економія (15,1%) ймовірно досягається через велику кількість дешевих лотів – на 37,8% лотів припадає лише 11,3% очікуваної вартості. На такі закупівлі можна знайти хоча б одного потенційного постачальника, тоді як регулювання від держави лишається недосконалим. Головним ризиком є мала кількість унікальних цінових пропозицій, присутня для 55,3% тендерів, що може бути пов'язано із достатністю одного учасника та скороченістю строків проведення. Ще варто виділити недостатність періоду уточнень й, відповідно, велику частку запитань без відповіді (17,4%). З точки зору можливих порушень, виявлено 174 організатори, тендери яких варто перевірити на предмет уникнення відкритих

торгів. Особливої уваги потребує документація допорогової закупівлі, оскільки її аналіз дозволяє виокремити випадки зловживання цим видом закупівель.

Загалом, зміни у сфері публічних закупівель в Україні є позитивними. Завдяки оновленню законодавчої бази та впровадженню електронної системи ProZorro, можливості громадського контролю значно розширилися. Проте перехідний етап на електронну систему закупівель не можна назвати завершеним. Головним завданням наразі є побудова співпраці держави з громадськістю для покарання порушників та заохочення позитивних практик. Така співпраця стане запорукою не лише прозорості, а й ефективності проведення публічних закупівель.



# Список використаних джерел

*Transparencia Paraguay, 2006. Índice de desempeño e integridad en contrataciones públicas.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2on4JzY>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Aceron, J., 2009. A public-private partnership fairy tale? G-Watch's textbook count story [Слайди].*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2mZ5dwr>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Albanian Institute of Science, 2016. Open Albania: Public health sector.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2opoa1F>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Auriol, E., Straud, S., & Flochel, T., 2015. Public procurement and rent seeking: The case of Paraguay.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nWKd8X>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*European Bank for Reconstruction and Development, 2015. Are you ready for eProcurement? Guide to electronic procurement reform.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nNGvh6>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*European Commission, 2013. Albania 2013: Progress report. Commission Staff Working Document, SWD (2013), 414 final.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2owEWCT>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*European Commission, 2017. Public procurement.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nInfzW>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*International Monetary Fund, 2016. Report for selected country groups and subjects: The European Union.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2mYKetA>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Huter, M. and Chanturia, G., 2014. OpenGov voices: How Georgia is handling procurement transparency. Sunlight Foundation.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nYXgXv>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Luijken, T. and Martini, M., 2014. The role of technology in reducing corruption in public procurement. Transparency International Anti-corruption Helpdesk.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nt4crN>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*OECD, 2016. Preventing corruption in public procurement.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2avi2YV>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Open Government Partnership, 2017. The Open Government Awards: 2016 results.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nNlgeo>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Popescu, A., Onofrei, M., and Kelley, Ch., 2016. An overview of European good practices in public procurement. Eastern Journal of European Studies, 7(1), pp. 81-91.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2op8Bky>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Procurement Leaders, 2017. The World Procurement Awards past winners: 2016.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2gg7Xy0>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Public and Private Development Centre, 2016. Budeshi initiative.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nwc01Q>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Qlik Tech International AB, 2016a. Публічний модуль аналітики.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2opqfER>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Qlik Tech International AB, 2016b. Професійний модуль аналітики.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nZ0Q3R>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Shingal, A., 2014. Internationalisation of Government Procurement Regulation: The Case of India.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nIDXPS>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*State Enterprise ProZorro, 2016. Public procurement reform in Ukraine [Слайди].*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nYdPt>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*The EU, 2014. Directive 2014/24/EU on public procurement. Official Journal of the European Union, 94, pp.65-242.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/1PdEjU1>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*The EU & OECD, 2013.*

*Public procurement brief 27: Monitoring of public procurement.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nLyAko>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*The United States Department of Justice, 2016. Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2icnvr5>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*The World Bank, 2017.*

*GDP of Ukraine in current US Dollars.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nltYKq>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Transparency International, 2016a. Corruption Perceptions Index 2016.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2jY4YyV>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Transparency International, 2016b. People and corruption: Europe and Central Asia 2016.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2fnu9sc>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Transparency International Armenia, 2015. Monitoring report on public procurement 2014–2015.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nlJshy>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Transparency International Georgia, 2016. Website Tender Monitor.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nZbveE>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Transparency International Hungary, K-Monitor Public Benefit Organization, PetaByte Nonprofit Research Ltd., 2015.*

*Red Flags project: New warning system for the identification of red flags in public procurements.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nlQ8fo>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Transparency International Україна, 2017. Моніторинговий портал DOZORRO.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nw41wM>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Urjumelashvili, T. and Marghania, D., 2015. Open contracting in Ukraine: A collaborative effort for procurement reform. Open Contracting Partnership.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2opaaPo>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Westhuizen v.d., C., 2015.*

*Monitoring public procurement in South Africa: A reference guide for civil society organizations.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2onsR67>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Антимонопольний комітет України, 2016. Зведений перелік суб'єктів природних монополій станом на 22.01.2016.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2oqb0ep>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Бунякіна, Д., 2016.*

*Черкаська міська рада хоче скасувати допорогові закупівлі в ProZorro. Радіо Свобода.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2oppFXB>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Верховна Рада України, 2017а. Закон України «Про доступ до публічної інформації».*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/P0hyLd>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Верховна Рада України, 2017б. Закон України «Про електронний цифровий підпис».*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2opb8uR>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Верховна Рада України, 2017в. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг».*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nKmlmP>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Верховна Рада України, 2017г. Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони».*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nLg0HC>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Верховна Рада України, 2017д. Закон України «Про публічні закупівлі».*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nLDTAJ>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Вечірній Київ, 2016.*

*Німецькі фахівці проінспектували Подільсько-Воскресенський міст.*

Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2onhfQx>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Гоголь, М., 2016. Місяць другий: Лупаємо скалу з недоброчесності, бюрократії та непрофесіоналізму.*

*Моніторинговий портал DOZORRO.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2oN2djh>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].



*Гоголь, М., 2017. "Накрапали" на 10 мільйонів. Моніторинговий портал DOZORRO.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nwHK1F>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Державне підприємство ProZorro, 2017. Веб-сайт порталу ProZorro.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2n11hLH>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Державне підприємство "Зовнішторгзвідав України", 2016. Наказ "Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель".*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nw8OyK>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Кабінет Міністрів України, 2016а. Постанова "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків".*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2oMZZAn>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Кабінет Міністрів України, 2016б. Розпорядження "Про Стратегію реформування системи публічних закупівель ("дорожню карту)".*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2oN6HX2>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Кондратова, В. та Самофалов А., 2017. Нефьодов: Полномочия и власть на дают, их берут. ЛІГАБізнесІнформ.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nwF3gG>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Ляхтіонов, І., 2016. "Гібридна" справа МВС: можлива знижка не виправдає порушення закону. Моніторинговий портал DOZORRO.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nLedCl>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2016а. Звіт щодо аналізу функціонування системи державних закупівель за січень-грудень 2015 року.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2otZvjh>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2016б. Україна офіційно приєдналася до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA).*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/1THFuge>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Міністерство юстиції України, 2017. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/1XE6z7y>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Нефьодов, М., 2016. Що означає для ProZorro нагорода в Парижі. Новое Время: Бизнес.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2n0WR7D>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017. Економічний ефект від використання електронної системи публічних закупівель ProZorro.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2oN4cnA>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Тамразов, О., 2017. #непрозорро: Публічний запис від 29.01.2017. Facebook.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nwLLTT>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*УНІАН, 2016. Молдова хочет внедрить украинскую систему электронных госзакупок ProZorro.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2n14ef6>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].

*Яременко, С., 2017. Моніторинг у закон (позиція щодо законопроекту №4738). Моніторинговий портал DOZORRO.*  
Доступно за посиланням: <http://bit.ly/2nND1eA>  
[Посилання перевірено 02 квітня 2017].



## Додаток 1

Список випадків із 5 та більше лотів, придбаних шляхом звітування про укладений договір, коли середня очікувана вартість лоту між замовником та постачальником знаходиться в діапазоні від 185 тис. грн включно до 200 тис. грн.

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Усі замовники	Усі постачальники	1 024	-	198 840 274	-
Відділ капітального будівництва Білоцерківської міської ради	ТОВ «Білоцерків-теплоенерго»	64	34%	12 168 046	27%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ДОНЕНЕРГО-ЕКСПОРТ»	59	17%	11 688 579	14%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ФЕБРЕРО»	50	15%	9 999 952	12%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ДТК-ТРЕЙДІНГ»	37	11%	7 399 967	9%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ТРИАЛТРЕЙД»	36	11%	7 199 964	9%
Управління житлово-комунального господарства Ізмаїльської міської ради	Приватне акціонерне товариство «Ізмаїл-агрошляхбуд»	33	28%	6 255 850	20%
Управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології Тернопільської міської ради	Товариство з обмеженою відповідальністю «АВАКС ПРОФ»	27	17%	5 369 400	11%
Департамент житлово-комунального господарства Херсонської міської ради	Приватне акціонерне підприємство «Херсонліфт»	25	18%	4 647 600	17%
Західне територіальне квартирно-експлуатаційне управління	Філія «ЛПП» ДП МО України «ЦПІ»	23	66%	4 526 000	33%
Комунальна корпорація «Київавтодор»	КП «Шляхово-експлуатаційне управління по ремонту та утриманню автомобільних шляхів та споруд на них Голосіївського району» м. Києва	23	8%	4 373 100	5%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ЕНЕРДЖИ УКРЕЙН»	18	5%	3 599 982	4%
Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області	ФОП Єфремов І.В.	15	3%	2 998 500	4%
Квартирно-експлуатаційний відділ м. Львова	ПАТ «Львівобленерго» Бориславський ВЕП	15	52%	2 827 747	60%
Старосинявська селищна рада	ТОВ «УКРАВТО-ЗАПЧАСТИНА»	15	31%	2 832 540	44%
Управління освіти і науки	ПП «ВКФ КОНКОРД»	15	23%	2 985 000	25%

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
ГП «Управління містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства Знам'янської міської ради»	філія «Знам'янський райавтодор» ДП «Кіровоградський облавтодор» ПАТ «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України»	14	54%	2 742 800	24%
Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області	ФОП Бочко	14	3%	2 796 206	4%
КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ МОНТАЖНО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНИЙ ПІДРОЗДІЛ»	ПРИВАТНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ПРОНЕТ»	14	15%	2 710 308	15%
Державне підприємство «Красноармійськвугілля»	ТОВ «Альянс-Трейд-Груп ЛТД»	12	5%	2 275 788	6%
Виконавчий комітет Апостолівської міської ради	ТОВ «Борисгруп»	11	24%	2 049 943	12%
Відділ освіти Покровської міської ради Донецької області	ФОП Соболев Євген Андрійович	11	6%	2 084 400	5%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ПП ТВО «ТЕХНАБ»	11	3%	2 199 989	3%
Комунальний заклад «Степнянська загально-освітня школа I-III ступенів Слобожанської селищної ради»	ПП «Союздорбуд»	11	85%	2 106 779	96%
Борзнянська міська рада	ТОВ «Борзнянська ПШМК»	10	67%	1 929 239	80%
Відділ освіти Покровської міської ради Донецької області	ФОП Лиховидова Віра Павлівна	10	5%	1 897 700	5%
ДВНЗ «Національна академія внутрішніх справ»	ТОВ Північ-Вікна	10	4%	1 880 257	6%
Департамент охорони здоров'я Херсонської обласної державної адміністрації	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «ЗДРАВО»	10	100%	1 929 396	100%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «БІРІНГ»	10	3%	1 999 990	2%
Корнинська сільська рада	ТОВ «Будівельна компанія "Будальянс груп»	10	16%	1 870 130	33%
Головне управління Державної міграційної служби України в Одеській області	ФОП «СКОРІКОВА МАРИНА ВОЛОДИМИРІВНА»	9	23%	1 687 372	38%
ДК «ГАЗ УКРАЇНИ» НАК «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ»	ФОП Удовиченко В.М.	9	45%	1 719 000	66%
Житлово-комунальний відділ Покровської міської ради Донецької області	Товариство з обмеженою відповідальністю «ДОР СТРОЙ»	9	2%	1 735 549	2%
Маловиськівська міська рада	Філія «Маловиськівський райавтодор»	9	43%	1 751 003	66%



Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Управління міського господарства виконавчого комітету Мукачівської міської ради	Фізична особа-підприємець Колошко В.О.	9	15%	1 715 798	7%
Баранінська сільська рада	Будавтодор	8	31%	1 520 273	21%
Відокремлений підрозділ «Шахта 1-3 «Новгородівська» Державного підприємства «Селидіввугілля»	Товариство з обмеженою відповідальністю Виробнича фірма «Корнер-ПАК»	8	80%	1 599 992	82%
Департамент житлово - комунального господарства Херсонської міської ради	ФОП Ходикін Віктор Миколайович	8	6%	1 500 074	5%
Департамент міського господарства Одеської міської ради	Приватне підприємство «ЮНІВЕРСІБУД»	8	2%	1 520 430	2%
КП «Техкомунбуд»	Дочірнє підприємство «Полтавський облавтодор» відкритого акціонерного товариства «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України»	8	24%	1 546 868	21%
Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського	ТОВ «Скай-Мед»	8	20%	1 546 227	26%
Оконська сільська рада	Публічне акціонерне товариство «Волинь-обленерго»	8	100%	1 513 465	100%
ПАТ Прикарпаття-обленерго	ТОВ Мегаватсервіс	8	7%	1 551 320	5%
Адміністрація Корабельного району Миколаївської міської ради	ТОВ «Гідротехнології»	7	14%	1 397 966	8%
Відділ культури Мирноградської міської ради	ФОП Жук Олена Вікторівна	7	47%	1 393 630	63%
Пасіки-Зубрицька сільська рада	ФОП Татаринцев О.В	7	39%	1 295 239	28%
Перечинська міська рада Закарпатської області	ФОП Вайс Олександр Олександрович	7	23%	1 308 547	31%
Смирновська сільська рада Більмацького району Запорізької обл.	ТОВ «Геокар»	7	54%	1 398 739	32%
Управління капітального будівництва	Дніпроцивільпроект	7	25%	1 300 000	14%
АРЦИЗЬКА МІСЬКА РАДА	КП «Благоустрій»	6	7%	1 149 962	23%
ВЕЛИКОДОЛИНЬСЬКА СЕЛИЩНА РАДА ОВДІОПОЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ОДЕСЬКОЇ ОБЛ.	ТОВ «Меркурій-1»	6	18%	1 176 744	19%
Відділ освіти Барвінківської районної державної адміністрації	ПП «Строй Сити XXI»	6	32%	1 122 382	41%

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Гатненська сільська рада	ФОП Манукян Смбат Володович	6	26%	1 110 100	27%
Департамент житлово - комунального господарства Херсонської міської ради	ТОВ «Сервісбуд-інвест»	6	4%	1 160 075	4%
Департамент міського господарства Ужгородської міської ради	ТОВ ВКП Мерістема	6	4%	1 191 023	3%
ДП Відділ освіти Полтавської районної державної адміністрації	ПП «Полтавагаззбуд-сервіс»	6	6%	1 113 923	5%
Кинашівська сільська рада	ПП «ШЛЯХБУД-КОМПЛЕКТ»	6	100%	1 159 273	100%
КП «Житомир-водоканал»	Приватне підприємство «Євродом Комфорт»	6	16%	1 185 807	10%
КУ Центр фінансування та господарської діяльності закладів та установ системи освіти Київського району м. Одеси	ТОВ «Алеф Люкс»	6	9%	1 124 545	9%
Прокуратура Донецької області	ТОВ «Параллель-ОПТ»	6	19%	1 198 852	23%
УДМС України в Чернігівській області	Товариство з обмеженою відповідальністю «ТЕНЗАСОЮЗБУД»	6	15%	1 166 557	25%
УПРАВЛІННЯ БУДИНКАМИ М. БУСЬКА	ДП «Базис Плюс»	6	67%	1 127 771	71%
Управління освіти адміністрації Київського району Харківської міської ради	ТОВ «ФІРМА «КОЛОРИТ-СТРОЙ»	6	27%	1 125 127	25%
УПРАВЛІННЯ ОСВІТИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ ВЕЛИКОНОВО-СІЛКІВСЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	Идеал	6	11%	1 185 485	29%
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ ДОБРОПІЛЬСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	ТОВ КСІЛ-Україна	5	18%	991 008	25%
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ ІРПІНСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	КП «Ірпінжитло-інвестбуд»	5	9%	964 680	3%
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ СОЛОНЯНСЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ	ПП «ЕВРОДОРСТРОЙ»	5	9%	971 275	6%
Відділ освіти Золотоніської районної державної адміністрації Черкаської області	ФОП МОРОЗ АНДРІЙ ОЛЕКСІЙОВИЧ	5	2%	934 929	11%
Відділ освіти Тетіївської РДА	ТОВ «КІІВОБЛГАЗ ЗБУТ»	5	28%	999 500	30%
Відокремлений підрозділ «Шахта «Росія» Державного підприємства «Селидіввугілля»	Товариство з обмеженою відповідальністю Виробнича фірма «Корнер-ПАК»	5	38%	999 995	45%



Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Грнополопківська сільська рада	Рожищенський райавтодор	5	33%	974 877	36%
Головне управління Національної поліції у місті Києві	ТОВ «НВЦ «Інфозахист»	5	10%	988 380	15%
ГП "НОСІВСЬКА СЕЛЕКЦІЙНО-ДОСЛІДНА СТАНЦІЯ МИРОНІВСЬКОГО ІНСТИТУТУ ПШЕНИЦІ ІМЕНІ В.М. РЕМЕСЛА НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ АГРАРНИХ НАУК УКРАЇНИ"	ТОВ "ВКФ «Агронафтопродукт»	5	25%	998 808	29%
ДВНЗ «Національна академія внутрішніх справ»	ТОВ Український виробничо-буд. Альянс Центр	5	2%	987 100	3%
Департамент житлово - комунального господарства Херсонської міської ради	ПП ПБМФ «Промальп»	5	4%	932 460	3%
Департамент житлово - комунального господарства Херсонської міської ради	Приватна фірма «Оттиск»	5	4%	981 450	4%
Департамент патрульної поліції	ТОВ«Едванс Компані»	5	3%	986 064	4%
Державна установа "Національний науковий центр радіаційної медицини Національної академії медичних наук України"	ТОВ «Юрія - Фарм»	5	45%	999 739	46%
Державне підприємство «Селидіввугілля»	ТОВ «ЛІДЕР ПРОМСНАБ»	5	1%	999 995	1%
КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ДОБРОПІЛЬСЬКА СЛУЖБА ЄДИНОГО ЗАМОВНИКА»	ТОВ КСІЛ-Україна	5	9%	992 648	11%
КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО "ОБЛТРАНСБУД"	ООО «Арев буд»	5	3%	986 697	1%
Комунальне підприємство «Управління міського господарства»	ФОП Єфремов І.В.	5	4%	999 500	7%
КП «ЖИТЛОВО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНА КОНТОРА-1 ЮВІЛЕЙНОЇ СЕЛИЩНОЇ РАДИ»	Товариство з обмеженою відповідальністю «Еленберг»	5	5%	938 600	10%
Михайлівська селищна рада Михайлівського району Запорізької обл.	ФОП Геворгян Геворг Гришасевич	5	25%	996 757	25%
Надвірнянська міська рада	КП «Надвірнаводо-канал»	5	15%	998 913	23%
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»	ФОП Павлівський Руслан Олександрович	5	6%	994 861	7%
Нововодолазька селищна рада	ФОП Бережньов А.Г.	5	17%	927 295	23%
Новолуганська сільська рада	ФОП Світенко Роман Олегович	5	83%	941 443	83%



Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
ПАТ «АК "Київводоканал»	Товариство з обмеженою відповідальністю «НВП Хімпродукт»	5	4%	980 000	1%
ПАТ «Чернігівобленерго»	ТОВ «Промінвестбуд Славутич»	5	4%	993 885	6%
Служба автомобільних доріг у Тернопільській області	ФОП Гуменний Михайло Іванович	5	20%	959 663	16%
Територіальне управління Державної судової адміністрації України в Київській обл.	ФОП Мусієнко Людмила Михайлівна	5	29%	949 996	22%
Територіальне управління державної судової адміністрації України в Львівській обл.	ПП МЕБЛІ СЕРВІС	5	13%	950 300	11%
Управління житлово-комунального господарства Ізмаїльської міської ради	ФОП Арнаут Іван Дмитрович	5	4%	978 084	3%
Управління освіти Бахмутської міської ради	ФОП Татаринів Євген Леонідович	5	17%	997 674	16%
Управління освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації	Товариство з обмеженою відповідальністю «Науково-виробниче підприємство «ТПН-ЕКОТЕХ»	5	6%	967 340	7%
Управління освіти Дарницької районної в місті Києві державної адміністрації	ФОП Яворська Лілія Володимирівна	5	6%	997 286	8%
Устилузька міська рада	ТзОВ «Луцьккомунбуд»	5	23%	934 802	27%

## Додаток 2

Список випадків із 2 та більше лотів, придбаних шляхом звітування про укладений договір, коли середня очікувана вартість лоту між замовником та постачальником знаходиться в діапазоні від 1,45 млн грн включно до 1,5 млн грн.

Замовник	Постачальник	К-сть лотів	Частка участі	Очікувана вартість (грн)	Частка участі
Усі замовники	Усі постачальники	46	-	68 067 006	-
ПАТ Київобленерго	Товариство з обмеженою відповідальністю «ІБК ЕНЕРГОКАПІТАЛ»	7	5%	10 428 844	7%
Відокремлений підрозділ «Складське господарство державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом»	ТОВ «Атоммонтаж-сервіс»	5	38%	7 322 419	56%
Управління капітального будівництва Луганської обласної державної адміністрації	Колективне підприємство «Кремінський Агрошляхбуд»	5	6%	7 267 660	10%
Управління капітального будівництва Одеської міської ради	Береж Буд Товариство з обмеженою відповідальністю	5	3%	7 484 528	7%
Державне підприємство «Селідіввугілля»	ТОВ «НОВГОРОДСЬКИЙ МАШИНО-БУДІВЕЛЬНИЙ ЗАВОД»	4	1%	5 999 996	7%
Кремінська обласна спеціальна загальноосвітня школа-інтернат	ТОВ «Н.В.М.»	4	100%	5 876 200	100%
Національний Фармацевтичний Університет	Товариство з обмеженою відповідальністю «ІНВЕСТБІЛДІНГ ГРУП»	4	1%	5 964 000	49%
КП Одеська обласна енергозберігаюча компанія	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «ПРИМОРСТРОЙ»	3	4%	4 495 800	26%
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»	Товариство з обмеженою відповідальністю «УКРПРОМСТРОЙ»	3	3%	4 434 688	33%
ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО «ЛЬВІВСЬКИЙ ЛОКОМОТИВО-РЕМОНТНИЙ ЗАВОД»	ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ «ДОНЕЦЬК-СПЕЦСТАЛЬ»	3	11%	4 380 000	7%
Служба зовнішньої розвідки України	ТОВ «НАВІГАТОР КОРПОРЕЙШН»	3	7%	4 412 870	8%

## Додаток 3

Список замовників, для яких середня очікувана вартість лотів, придбаних на допороговій закупівлі, знаходиться між 199 тис. грн включно та 200 тис. грн.

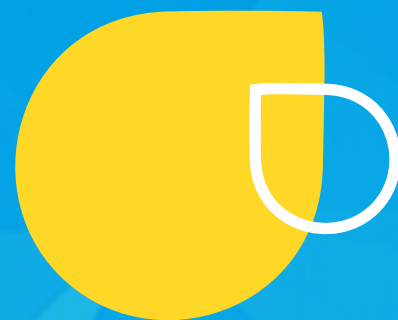
Замовник	К-сть лотів	Очікувана вартість (грн)
<b>Усі замовники</b>	<b>68</b>	<b>13 562 745</b>
1 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління ДСНС України у Миколаївській області	1	199 000
3 ДПРЗ У ДСНС України у Чернігівській області	1	199 000
27 ДЕРЖАВНА ПОЖЕЖНО - РЯТУВАЛЬНА ЧАСТИНА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У КІРОВОГРАДСЬКІЙ ОБЛАСТІ	1	199 000
30 Державна пожежно-рятувальна частина Управління ДСНС України у Кіровоградській області	1	199 000
Військова частина А3955	1	199 000
Військова частина А0177	1	199 000
Військова частина А3723	1	199 000
Головне територіальне управління юстиції у Хмельницькій області	1	199 000
ДП «26 Державна пожежно-рятувальна частина Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області»	1	199 000
ДПРЧ-31 У ДСНС України у Кіровоградській області	1	199 000
ДПРЧ-33 У ДСНС України у Кіровоградській області	1	199 000
КЗ «Центр первинної медико-санітарної допомоги Онуфріївського району»	1	199 000
Київське державне хореографічне училище	1	199 000
Комунальне підприємство «Житомирський обласний лікувально-санаторний центр радіаційного захисту для дитячого та дорослого населення «Дениші» Житомирської обласної ради	1	199 000
КУ «Пологівська районна стоматологічна поліклініка» Пологівської районної ради Запорізької області	1	199 000
Макарівська квартирно-експлуатаційна частина району	1	199 000
Надвірнянська міська рада	1	199 000
Немирівська районна державна лікарня ветеринарної медицини	1	199 000
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ «СОНЯЧНИЙ 8 ДНІПРО»	1	199 000
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Тополя-3/21»	1	199 000
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Тверська 13»	1	199 000
ОСББ «ШТУРМАНСЬКИЙ 7»	1	199 000
Хмельницький обласний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф	1	199 000



Замовник	К-сть лотів	Очікувана вартість (грн)
23 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Миколаївській області	1	199 080
12 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Микол. обл.	1	199 180
Головне управління Пенсійного фонду України в Кіровоградській області	1	199 200
Головне управління Пенсійного фонду України в Тернопільській області	1	199 200
4 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління ДСНС України у Миколаївській області	1	199 425
13 Державна пожежно-рятувальна частина ГУДСНС України у Миколаївській області	1	199 500
14 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Миколаївській області	1	199 500
17 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Миколаївській області	1	199 500
18 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Миколаївській області	1	199 500
19 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Миколаївській області	1	199 500
25 Державна пожежно-рятувальна частина Головного управління ДСНС України у Миколаївській області	1	199 500
Військова частина А1201	1	199 500
Клепачівська сільська рада Хорольського району Полтавської області	1	199 500
КОМУНАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «ЗАПОРІЗЬКА ЗАГАЛЬНООСВІТНЯ САНАТОРНА ШКОЛА-ІНТЕРНАТ №7 І-ІІ СТУПЕНІВ» ЗОР	1	199 500
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Панікахи 97»	1	199 500
Державне підприємство «Шахта ім. М.С. Сургая»	1	199 796
ДЕРЖАВНИЙ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «ВІННИЦЬКЕ ВИЩЕ ПРОФЕСІЙНЕ УЧИЛИЩЕ СФЕРИ ПОСЛУГ»	1	199 800
КЗ ЛОР «ЛОЦ МСЕ»	1	199 850
Відділ освіти Пулинської районної державної адміністрації Житомирської області	1	199 900
Відділ транспорту, зв'язку та енергетики Краматорської міської ради	1	199 900
Комунальне спортивно-оздоровче підприємство «Буковина»	1	199 900
КП «Історико-культурний заповідник «Кладовища по вул. Зеленій»	1	199 900
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Кристал по вулиці Янтарна 79 у м.Дніпропетровську»	1	199 900
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ «МАЛИНОВСЬКОГО, 10»	1	199 900
ОСББ «Квартет-Л3»	1	199 900
Стрийське об'єднане управління Пенсійного фонду України Львівської області	1	199 902

Замовник	К-сть лотів	Очікувана вартість (грн)
4 Державний пожежно-рятувальний загін Головного управління державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області	1	199 925
Яблунівська сільська рада	1	199 938
Пролетарська сільська рада	1	199 987
ЛЬВІВСЬКИЙ ОБЛАСНИЙ ЦЕНТР СЛУЖБИ КРОВІ	1	199 990
Турківська комунальна центральна районна лікарня	1	199 990
Господарський суд Вінницької області	1	199 998
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ «ДАРНИЦЬКА, 19»	1	199 998
ЖИТЛОВО-БУДІВЕЛЬНИЙ КООПЕРАТИВ №185 «СОЮЗ»	1	199 999
Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Недріна, 47»	1	199 999
ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ «ЩЕРБИНИ-31»	1	199 999
ОСББ «Слави 18»	1	199 999
Відділ освіти і науки Таращанської РДА	2	398 000
КОМУНАЛЬНЕ ПІДПРИЄМСТВО «ЦЕНТРАЛЬНИЙ ПАРК КУЛЬТУРИ ТА ВІДПОЧИНКУ ІМЕНІ М. ГОРЬКОГО»	2	399 400
ГО «Федерація легкої атлетики м. Кієва»	3	599 790





Transparency International Україна  
пров. Костя Гордієнко, 2-А, 1 поверх, м.Київ, Україна, 01024  
тел.: +38 044 360 52 42  
вебсайт [ti-ukraine.org](http://ti-ukraine.org)