ЧОМУ РОЗРИВАЮТЬ ДОГОВОРИ В PROZORRO?

Прямо предусмотрено, [illegible] сторон прекращается. Но [illegible] с расторжением договора. Например, согласно [illegible] 607 ГК, обязательство прекращается невозможностью его исполнения в связи с обстоятельством, за которое ни одна сторона не отвечает, то есть прекращение обязательства не зависит от воли сторон. Таким образом, расторжение договора — это волевое действие (Бенедиктов А.В. Договорная дисциплина в промышленности. — Л., 1935. — С. 135), в отличие от прекращения обязательства, где возможны как воля сторон, так и объективные обстоятельства.

Расторжение договора невозможно при полном его исполнении. Иными словами, надлежащее исполнение договора останавливает договорной процесс и устраняет обязательства, существовавшие по договоренности сторон. Также расторжение договора возможно только досрочно, поскольку по истечении срока договор прекращает действие, и если одна сторона не выполнила договор полностью или частично, то вступают в силу нормы, регулирующие последствия неисполнения обязательств.

Существует целая система способов расторжения договоров:

1) по соглашению сторон;

2) по инициативе одной из сторон;

USAID
UKaid
Eurasia Foundation
Transparency International Ukraine

АВТОРИ:
Сергій Павлюк, Аріна Куц

КОМАНДА:
Артем Бабак, Ілля Бібов, Євген Гриценко, Артем Давиденко, Валерія Залєвська, Христина Зелінська, Аріна Куц, Іван Лахтіонов, Сергій Павлюк, Ярослав Пилипенко, Андрій Тимофеюк, Анастасія Ференц та Олексій Ярильченко

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР:
Мар'яна Добоні

ДИЗАЙН:
Катерина Кисла

РЕЦЕНЗЕНТИ:
Надія Бігун

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проектів Трансперенсі Інтернешнл Україна в межах проекту USAID / UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах / TAPAS». Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Трансперенсі Інтернешнл Україна. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується

Ми перевіряли точність інформації у звіті. Вважаємо, що вона є коректною станом на квітень 2020 року. Проте Трансперенсі Інтернешнл Україна не несе відповідальність за наслідки її використання з іншою метою або в іншому контексті

Виконання цього звіту стало можливим завдяки підтримці Фонду Євразія, що фінансується урядом США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та урядом Великої Британії через UK aid. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Трансперенсі Інтернешнл Україна і необов'язково відображає погляди USAID, уряду США, уряду Великої Британії або Фонду Євразія

Трансперенсі Інтернешнл Україна
вул. Січових Стрільців, 37-41, 5 поверх
м. Київ, Україна, 04053
тел.: +38 044 360 52 42
веб-сайт: ti-ukraine.org
e-mail: office@ti-ukraine.org

ЗМІСТ

02 | Вступ

03 | Резюме звіту

04 | Класифікація причин розірвання договорів

06 | Наявність інформації про завершення договорів

08 | Загальний огляд причин розірвання договорів

13 | Вплив розірваних договорів на замовників та постачальників

15 | Зменшення ризиків розірвання договору

16 | Рекомендації

18 | Додаток 1. Методологія аналізу причин розірвання

19 | Додаток 2. Перетин груп розірвання договорів

ВСТУП

Може видатися, що закупівлі — це історія про «оголосили закупівлю, прийшли учасники, і хтось з них переміг». Насправді все описане — лише частина закупівельного процесу, адже перед тим, як оголосити й провести закупівлю, замовник визначає потреби, розраховує очікувану вартість та оформлює вимоги до закупівлі. Після проведення процедури закупівлі сторони підписують договір, відбуваються поставки, часом вносяться зміни до договору.

У випадку, якщо під час виконання договору в замовника або постачальника виникає необхідність припинити зобов'язання, вони можуть розірвати договір. З «активного» договір перейде в статус «розірваний», і в системі Prozorro для нього з'явиться свій унікальний запис — «Причини розірвання договору». Інформація в полі «Причини розірвання договору» заповнюється в довільній формі. Замовники можуть по-різному описати одні й ті самі причини розірвання договору, сформулювати їх дуже загально або ж нічого не зазначити. Через це втрачається важлива інформація про проблеми на етапі виконання договору.

У цьому дослідженні ми класифікували основні причини розірвання договорів, описали, як вони впливають на замовників і постачальників, а також надали рекомендації, як замовнику зменшити ризик розірвання договору, та які зміни необхідні в системі Prozorro, щоб інформація про виконання договорів була більш точною.

Варто зазначити, що запропонована класифікація є лише спробою систематизувати вже наявні дані. Частину причин було важко автоматично класифікувати, тому вони віднесені до групи «Інше». Точність запропонованої класифікації для ідентифікованих причин становить 92,3% на тестовій вибірці.

РЕЗЮМЕ ЗВІТУ

У Prozorro значна частина договорів не має інформації про завершення. Так, відсутні звіти про виконання понад 70% договорів, які мали завершитися протягом 2017—2019 рр., — загалом 2,3 млн договорів на загальну суму понад 1,68 трлн грн. Більше як 50% замовників не внесли інформацію про завершення договорів.

Частка розірваних договорів серед завершених з роками зменшується. У 2017 році розірваними[1] були 11,8% договорів, у 2018 — 7,6%, а у 2019 — 6,7%.

Причини розірвання замовник указує в довільній формі й часто розмито (наприклад, «за згодою сторін»). Через це в третині розірваних договорів неможливо визначити, що саме стало причиною розірвання. Попри те, що замовники витрачають час на зазначення причини розірвання, ця інформація не може бути використана для виявлення проблем на етапі виконання договору.

Кожен третій договір[2] був розірваний через виявлені в ньому технічні помилки та необхідність коригування інформації. Некоректно внесені дані частіше трапляються в договорах, укладених за результатами неконкурентних процедур, оскільки в них замовник вносить дані переважно вручну. Зокрема, 19,2% від розірваних договорів, укладених за переговорною процедурою, і 47,9% від розірваних звітів про укладений договір розірвали через наявні в них технічні помилки.

У 13,9% розірваних договорів були виявлені порушення законодавства України (неправильний код класифікатора, неправомірне застосування процедури закупівлі тощо). Кожен десятий договір розірвали через порушення умов договору постачальником.

Найшвидше розривали договори з технічними помилками. Більш як половину таких договорів у 2019 році розірвали на другий день. Договори з порушеннями законодавства про публічні закупівлі в більшості випадків у 2019 році були розірвані на шістнадцятий день. Порушення умов договору постачальником у 50% випадків призвело до розірвання договору через 66 днів співпраці.

Деякі договори розривали, коли вони були виконані або через закінчення бюджетного року. Відсутність єдиного розуміння того, що мається на увазі під виконаним договором, як відмічати дострокове виконання й чи треба розривати договір, строк дії якого завершується, ускладнює виокремлення саме тих договорів, за якими не виконали зобов'язання. Також ускладнює аналіз наявність у базі даних Prozorro приблизно 2 тис. активних договорів (тобто таких, які виконуються), за якими вже вказана причина розірвання договору.

---

[1] Від усіх завершених договорів

[2] Серед ідентифікованих причин розірвання

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИЧИН РОЗІРВАННЯ ДОГОВОРУ

Залежно від того, хто був ініціатором розірвання договору, причини розірвання ми розподілили до одного із трьох блоків: замовник, постачальник та інше. До блоку «Замовник» потрапили договори, які розірвані через відсутність потреби, брак фінансування, помилки при публікації договору, порушення тощо. Якщо договір розірваний внаслідок порушення умов договору постачальником, припинення його діяльності, зміни вартості товару на ринку — відповідальним за розірвання вважається постачальник. Договори, у яких неможливо визначити відповідальну сторону, або договори, розірвані внаслідок настання непередбачуваних обставин (наприклад, реорганізація установи), віднесені до блоку «Інше». Кожен із блоків складається з груп розірвання. Детальніше методологію аналізу та ключові слова для відборів описано в *Додатку 1. Методологія аналізу причин розірвання.*

ЗАМОВНИК

Назва групи	*Причини, представлені в групі*
Відсутність подальшої потреби	Зникла потреба в закупівлі певних товарів, робіт і послуг. Наприклад, розірвання договору внаслідок переходу на інший тип опалення, забезпечення потреби власними силами
Відсутність/ зменшення фінансування	Зменшення або відсутність бюджетних асигнувань, скорочення видатків та кошторисних призначень, відсутність затвердженого паспорта бюджетних програм, перерозподіл бюджетних коштів/субвенцій, у тому числі заміна визначеного об'єкта робіт через обмежене фінансування
Неможливість усунення порушень	Усунення та недопущення порушення законодавства України внаслідок виявлених (як самостійно, так і контролюючими та керівними органами) порушень. Наприклад, до цієї групи належать відсутність накладеного електронного цифрового підпису, неправильно визначений код класифікатора ДК 021:2015, неправомірне застосування переговорної процедури
Зміна обсягів закупівлі	Зменшення або збільшення обсягів у придбанні певних товарів, робіт та послуг
З метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі	Проведення більш вигідної закупівлі. У причинах траплялося формулювання «проведення більш економічно вигідної закупівлі»
Ініціатива замовника	Розірвання договору з ініціативи замовника без додаткових пояснень
Механічна/технічна помилка	Необхідність внесення змін до договору через виявлені в ньому механічні та технічні помилки. До цієї групи належать договори, у яких виявлена необхідність виправлення, коригування, доопрацювання документації, договори, що оприлюднені помилково внаслідок технічного збою на майданчику або які були задубльовані системою

ПОСТАЧАЛЬНИК

Назва групи	*Причини, представлені в групі*
Порушення умов договору	Недотримання умов договору та власних зобов'язань постачальником без попередження замовника: порушення строків поставки, поставка неякісного товару, неналежне/невиконання робіт
Неможливість виконання зобов'язань	Попередження зі сторони постачальника у вигляді звернення, заяви, листа про неможливість подальшого виконання зобов'язань внаслідок непередбачених обставин. Також до цієї групи належать затримка отримання чи погодження дозвільних документів, внесення постачальника до санкційного списку та блокада тимчасово окупованих територій, внаслідок чого постачальник не може виконати свої зобов'язання
Припинення/зміна виду діяльності постачальника	Зміна основного виду діяльності постачальником, припинення підприємницької діяльності виконавця: банкрутство, ліквідація, закриття, смерть виконавця
Зміна вартості закупівлі	Зміна ціни за одиницю товару, зміна вартості матеріалів та тарифів

ІНШЕ

Назва групи	*Причини, представлені в групі*
Договір виконано	Підтвердження виконання зобов'язань по договору в повному обсязі
За згодою сторін	Договір розірвано за згодою сторін без деталізації
Реорганізація/зміна реквізитів	Договір розірвано у зв'язку з повною або частковою зміною організаційно-правової форми установи (підрядника/власника/замовника), передачею майна/підприємства в інше підпорядкування, зміною головного розпорядника коштів, ліквідацією окремих структурних підрозділів або створенням на базі однієї установи кількох
Закінчення терміну дії договору	Закінчення терміну дії договору, завершення бюджетного року
Інше	Не вдалося віднести до попередніх груп

НАЯВНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ЗАВЕРШЕННЯ ДОГОВОРІВ

Щоб виявити відсоток договорів, у яких наявна інформація про їх виконання або розірвання, ми проаналізували закупівлі, строк дії яких охоплював 2017—2019 рр. За цей період понад 50% замовників так і не прозвітували про завершення договорів.

Якщо проаналізувати договори, термін дії яких обмежувався роками вибірки, то побачимо, що в системі відсутня інформація про завершення 2,3 млн договорів на загальну суму понад 1,68 трлн грн. Зазначимо, що майже всі ці договори — допорогові, зобов'язання звітувати про виконання яких у системі відсутнє.

Понад 2/3 договорів, які мали завершити[3], відображаються в Prozorro як активні.

[3] Інформація актуальна станом на 21.01.2020 року

Водночас інформація про завершення договорів не завжди вчасно оприлюднюється. Так, у запланований рік завершення[4] внесли інформацію про завершення лише кожного 4—5-го договору (залежно від року). Протягом наступного року в систему довносили інформацію про завершення ще ~6% договорів. Можна припустити, що у 2020 році кількість завершених договорів з терміном дії 2019 року може збільшитися із 2,3 до 5—6%.

Рік, коли мали завершитися договори	*Кількість договорів, які мали завершитися*	*Рік, у якому відмітили договір як завершений*			
		2017	*2018*	*2019*	*2020*[5]
2017	869 027	21,0%	6,3%	1,0%	0,1%
2018	1 093 857		24,0%	5,4%	0,2%
2019	1 247 206			24,2%	2,3%

[4] Відповідний рік + 3 дні наступного року на оприлюднення в системі
[5] Станом на 20.01.2020 року

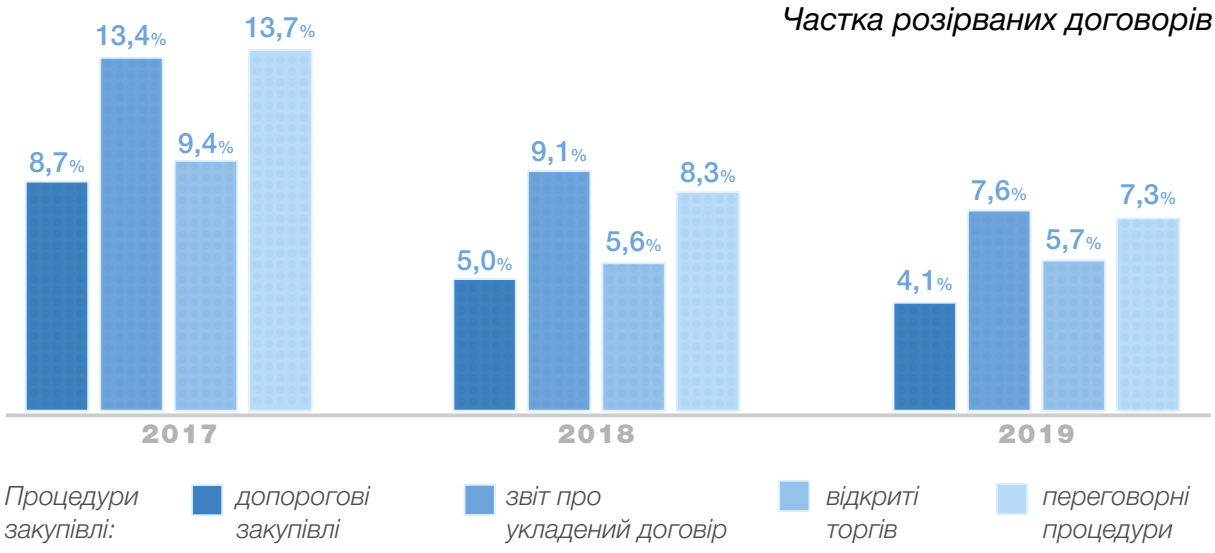
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРИЧИН РОЗІРВАННЯ ДОГОВОРІВ

Аналіз, представлений у цьому звіті, базується на даних про договори, завершені протягом 2017—2019 рр. У дослідженні ми виділяємо два типи завершених договорів[6] — виконані або розірвані. Виконаним є договір, який виконали згідно з умовами, зазначеними в останній версії договору. Розірваними вважаються ті договори, за якими припинили зобов'язання ще до моменту виконання зобов'язань.

З 2017 й до кінця 2019 року було розірвано 61 563 договори на загальну суму 91,7 млрд грн. За 43,2% з них були платежі на загальну суму 29,3 млрд грн. Частка розірваних договорів серед завершених з роками зменшується. У 2017 році розірваними[7] були 11,8% договорів, у 2018 — 7,6%, а у 2019 — 6,7%.

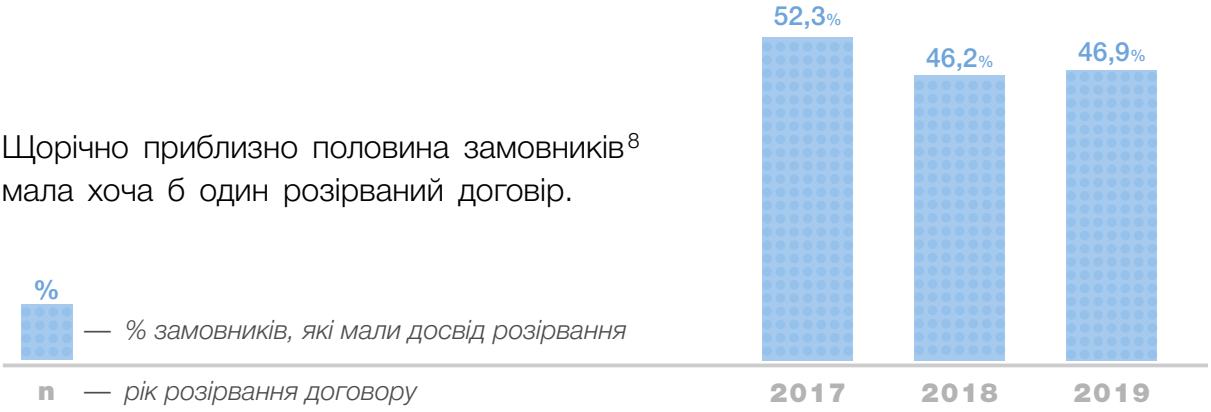
Більшість розірваних договорів — звіти про укладений договір. Це пояснюється тим, що саме звітування є найбільш розповсюдженою процедурою закупівлі в системі. З роками частка розірваних договорів для всіх процедур зменшується. Водночас вищий відсоток розірвання більш притаманний неконкурентним процедурам.

Частка розірваних договорів



[6] Ідентифікатором завершення є наявність звіту про виконання договору в Prozorro
[7] Від усіх завершених договорів

Щорічно приблизно половина замовників[8] мала хоча б один розірваний договір.

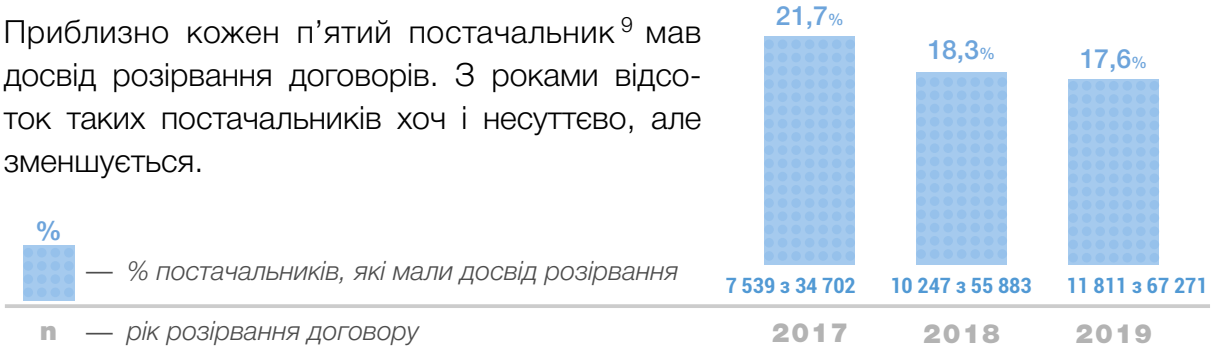


З роками зменшується максимальна кількість розірваних договорів на одного замовника. Так, у 2017 році КП «Компанія Вода Донбасу» розірвало 513 договорів, 508 з них — на початку року у зв'язку з відмовою 104 контрагентів підписати додаткові угоди на пролонгацію договорів. Усі ці договори відповідно до класифікації потрапили до групи «Інше».

Найбільше розірваних договорів у 2018 році припало на КП «Запоріжремсервіс» Запорізької міської ради — майже три сотні (291 договір). Проте розібратися в причинах розірвання неможливо, адже 97,6% договорів розірвали, зазначивши причину «сторони домовились розірвати договір».

У 2019 році найбільше договорів розірвав Департамент ЖКГ та будівництва Кам`янської міської ради — 196. Більшість договорів розірвано за згодою сторін. Проте це вдалося з'ясувати лише вручну, оскільки при внесенні інформації про розірвання замовник використовував формулювання: «Керуючись ст. 651 ЦКУ договір розірвано за згодою сторін. Умови оплати — аванс, післяплата, джерело фінансування — кошти міського та державного бюджетів». Використання слів «фінансування» та «бюджет» призвело до некоректної інтерпретації причин розірвання, внаслідок чого ці договори потрапили до групи «Відсутність/зменшення фінансування». Детальніше ключові слова для класифікації та перетин груп розірвання описано в *Додатку 1. Методологія аналізу причин розірвання* та *Додатку 2. Перетин груп розірвання договорів.*

Приблизно кожен п'ятий постачальник[9] мав досвід розірвання договорів. З роками відсоток таких постачальників хоч і несуттєво, але зменшується.



[8] Статистика по завершених договорах
[9] Статистика по завершених договорах

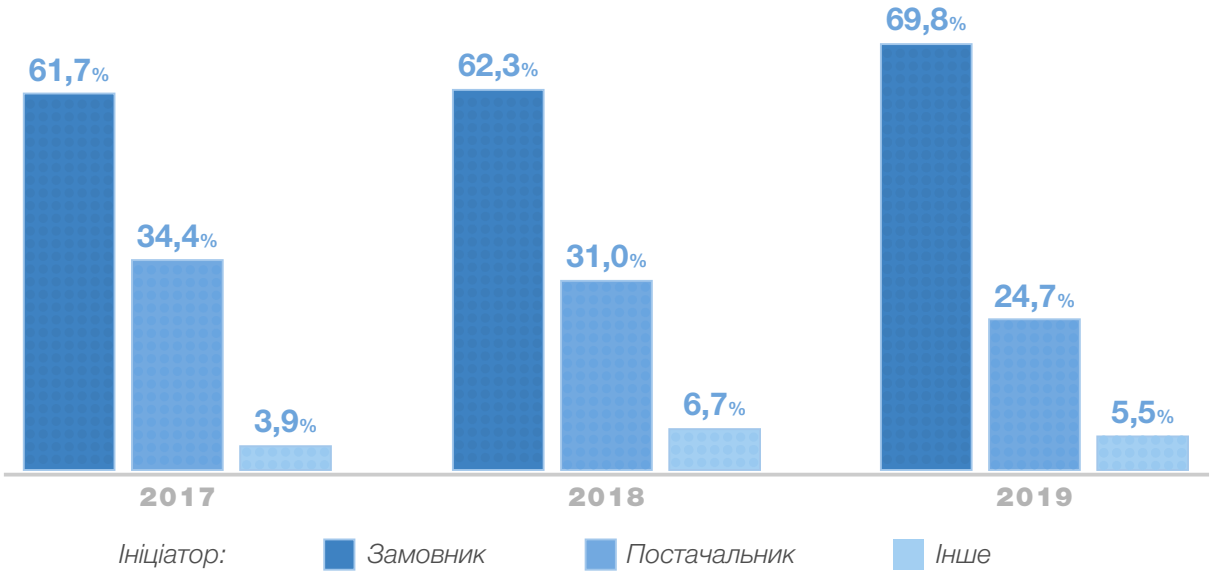
За результатами 2017 року найбільше договорів (105) розірвали з ТОВ «Пром Гарант Плюс». У 2017 році товариство було ліквідовано, тому більшість розірвань договорів пов'язані з припиненням його діяльності.

Щорічно приблизно половина замовників мала хоча б один розірваний договір. У 2018 році понад 1 тис. розірваних договорів (1 032) із майже чотирма сотнями замовників припала на КП «Київтеплоенерго». Більшість з них зумовлені Рішенням Київської міської ради[10], внаслідок якого майно теплоенергетичного комплексу м. Києва із володіння та користування ПАТ «Київенерго» перейшло в управління територіальної громади м. Києва.

За 2019 рік найбільше договорів розірвали з ТОВ «Дніпровські енергетичні послуги» — 382 договори з 244 замовниками. Товариство зібрало майже повний набір з усіх причин розірвання — 14 з 16 груп (оминули лише «припинення/зміна виду діяльності постачальника» та розірвання «з метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі»).

В окремих групах розірвання договорів неможливо ідентифікувати причину. Сюди[11] належать випадки, коли замовники вказували про розірвання за згодою сторін або ж описували причину розірвання недостатньо детально (наприклад, «договір розірвано» або «.»[12]). У третині розірваних договорів неможливо визначити, що саме було причиною розірвання. Далі у звіті ми зосередилися на аналізі договорів, причина розірвання яких зрозуміла. Нижче вони подані як 100%.

Відповідальний за розірвання договору
(на основі ідентифікованих причин розірвання)



Найчастіше відповідальним за розірвання був замовник — понад 60% розірваних договорів.

[10] kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/FAD1434C6A86062EC225827C00688D88?OpenDocument
[11] «За згодою сторін» та «Інше»
[12] prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-02-20-001344-a

Ідентифіковані причини розірвання договорів (відсоток):

Причина	*% від ідентифікованих причин розірвання | К-сть розірваних договорів*		
	2017	*2018*	*2019*
Механічна/технічна помилка	28,6% | 3 144	32,7% | 4 848	33,5% | 6 555
Неможливість усунення порушень	13,9% | 1 533	12,9% | 1 910	14,9% | 2 320
Неможливість виконання зобов'язань	12,5% | 1 369	8,9% | 1 324	9,2% | 1 426
Порушення умов договору	11,5% | 1 259	9,8% | 1 448	9,5% | 1 478
Відсутність/зменшення фінансування	8,0% | 882	6,5% | 964	10,1% | 1 565
Відсутність подальшої потреби	6,1% | 676	6,1% | 908	6,7% | 1 040
Зміна вартості закупівлі	5,5% | 609	3,8% | 557	2,9% | 447
Припинення/зміна виду діяльності постачальника	4,9% | 535	8,5% | 1 258	3,1% | 480
Зміна обсягів закупівлі	3,0% | 325	2,9% | 424	3,3% | 516
Ініціатива замовника	2,0% | 225	1,2% | 184	1,4% | 223
Закінчення терміну дії договору	1,7% | 186	2,2% | 333	3,1% | 475
Реорганізація/зміна реквізитів	1,3% | 145	3,8% | 557	1,9% | 293
Договір виконано	0,9% | 96	0,8% | 113	0,5% | 78
З метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі	0,1% | 9	0,0% | 1	0,0% | 7

Порівняно з 2017 у 2018 році найбільше зросла частка договорів, розірваних внаслідок реорганізації установ — на 284%, проте у 2019 році їхня частка зменшилася майже вдвічі. Це пояснюється проведенням у 2018 році двох реформ:

- реформи децентралізації, внаслідок якої майно та підприємства масово

передавали в інше підпорядкування (наприклад, у новостворені об'єднані територіальні громади);

- медичної реформи, у межах якої лікарні змінювали організаційно-правову форму установ.

Суттєво відрізняється за кількісними показниками і група «Припинення/зміна діяльності постачальника». Кількість договорів, розірваних через цю причину, у 2018 році порівняно з 2017 роком була більша на 135%. Проте кількість підприємств з Prozorro, що припинили діяльність у 2018 році, суттєво не відрізняється (199 постачальників у 2017 році, 253 — у 2018 та 247 — у 2019).

Найшвидше розривали договори з технічними помилками. Більш як половину таких договорів у 2018 році розірвали на четвертий день. У 2019 році помилки виявляли швидше — медіана тривалості договору для цієї групи становить два дні.

Договори, у яких були допущені порушення законодавства з питань публічних закупівель, у більшості випадків у 2018 році розривали на дванадцятий день. У 2019 році на це витрачали більше часу — 50% договорів розірвали на шістнадцятий день.

Медіана тривалості дії договорів до розірвання по групах[13]:

Група	*2017*	*2018*	*2019*
Механічна/технічна помилка	3	4	2
Неможливість усунення порушень	13	12	16
Інше	14	57	56
Відсутність/зменшення фінансування	16	46	75
За згодою сторін	42	62	51
Порушення умов договору	50	76	66
Відсутність подальшої потреби	63	78	64
Неможливість виконання зобов'язань	69	68	68
Закінчення терміну дії договору	88	225	267
Зміна вартості закупівлі	104	91	96
Зміна обсягів закупівлі	108	106	90
Реорганізація/зміна реквізитів	116	142	119
Припинення/зміна виду діяльності постачальника	118	132	129
Договір виконано	138	259	191
Ініціатива замовника	147	87	74

[13] З таблиці виключено групу «З метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі», оскільки до неї належить небагато договорів (від 1 до 9 за рік)

НЕОДНОЗНАЧНІ ПРИЧИНИ РОЗІРВАННЯ ДОГОВОРІВ

Іноді навіть цілком конкретні та чіткі формулювання причин розірвання договору не дають зрозуміти реальний стан виконання договору. Зокрема, ідеться про такі групи, як «Закінчення терміну дії договору» та «Договір виконано».

Закінчення терміну дії договору

Переважна частина договорів укладається в межах одного календарного року, оскільки бюджетний період усіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, починається 1 січня та завершується 31 грудня кожного року. Кінцевий термін/строк дії в цих договорах — до 31 грудня відповідного року. Довші терміни можуть бути визначені лише в державних та комунальних підприємствах або при закупівлі робіт (строком до трьох років).

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» **договір припиняється, якщо зобов'язання сторін повністю виконано або якщо підписано додаткову угоду про його розірвання.** Щоб уникнути плутанини з різними трактуваннями моменту припинення зобов'язань за договором, деякі замовники додатково зазначають до строку дії договору «або до повного виконання сторонами договірних зобов'язань». У випадку, якщо замовник не мав цього уточнення або не розуміє, чи після закінчення строку дії договору зобов'язання між сторонами ще діють, він міг розірвати договір. Так, за період аналізу було розірвано 994 договори через закінчення терміну дії договору. Половина випадків припадає на грудень і січень.

Договір виконано

Ще одна причина розірвання договорів також пов'язана з неоднозначним тлумаченням закону замовниками. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про публічні закупівлі» **звіт про виконання договору має бути оприлюднений протягом трьох днів із дня закінчення строку дії договору, виконання договору або його розірвання.** Це формулювання може плутати замовників. Наприклад, якщо договір виконано в липні, а його термін дії до кінця грудня, не зрозуміло, коли саме потрібно публікувати звіт. Як указано в роз'ясненнях Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України[14], замовник має право прозвітувати про виконання договору при настанні будь-якого з випадків, передбачених цією нормою. Незважаючи на це, у 287 договорах "Договір виконано" вказано як причина розірвання.

[14] Відповідь на запит 813/2017: www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=9e5e2ea3-c78c-46f0-b93d-6695c9438f96&lang=uk-UA

Вплив розірваних договорів на замовників та постачальників

Ми провели 46 інтерв'ю із замовниками та постачальниками, щоб розібратися, чи вбачають вони проблему в розірванні договорів і чи важлива для них інформація про досвід розірвання договорів у їхніх контрагентів.

За отриманою від респондентів інформацією, постачальники рідко перевіряють замовників на надійність. Позиція бізнесу полягає в тому, що треба брати участь у всіх закупівлях, які дають можливість продати свою продукцію. Проте деякі постачальники повідомили, що ведуть свої «чорні списки» замовників, до яких після невдалої співпраці вони не подаються на торги.

На етапі виконання договору найчастіше зі сторони замовника за цим процесом слідкує бухгалтерія. Крім цього, частина замовників залучає юридичний відділ, департамент постачання, відділ централізованого або адміністративно-господарського забезпечення для відстеження ходу виконання договору. У випадку, якщо замовник купує для структурного підрозділу (наприклад, своєї міськради), його як ініціатора проведення закупівлі також можуть долучати до контролю за виконанням договору.

Зазвичай замовники не вважають розірвання договорів проблемою, оскільки кількість розірваних договорів є незначною. Для відслідковування пріоритетними є ті договори, у яких не можна перенести термін поставки, або ж договори на поставку товару, відсутність якого створить додаткові складнощі. Наприклад, закупівлі газу під час опалювального сезону чи харчування, яке закуповує управління освіти для шкіл.

ЗМЕНШЕННЯ РИЗИКІВ РОЗІРВАННЯ ДОГОВОРУ

Більшість опитаних замовників не вживають заходи для зменшення ризиків невиконання договору зі сторони постачальника. В основному замовники реагують, коли вже виникла проблема, і можуть як заплющити очі на порушення, так і розірвати договір. Водночас деякі замовники практикують низку активностей ще на етапі проведення закупівлі, які допомагають їм запобігти проблемам або ж вийти з них з мінімальною шкодою для себе.

Договори можуть укладатися не на цілий рік, а на певні періоди (наприклад, на квартал), щоб забезпечити вигідну ціну. Альтернативою постійного проведення процедури може бути рамкова угода на потрібний товар. Принципова перевага закупівлі за рамковою угодою порівняно з конкурентними торгами полягає в можливості швидко замовити товар або послугу та отримати на неї ринкову ціну без повторного збору документів та перевірки учасників. Завдяки можливості замовляти товари/послуги швидко (аукціон призначається через чотири дні) замовник має можливість замінити постачальника, який з певних причин не може далі виконувати свої зобов'язання.

Для захисту від недобросовісних учасників замовники аналізують учасників, яких вони планують запросити на торги або з якими хочуть підписати пряму угоду (без тендера). Перевірити учасників можна за допомогою різноманітних джерел: онлайн-ресурсів, аналітичних платформ, відкритих реєстрів та податкової. Крім цього, важливо аналізувати історію виконання договорів учасником, наприклад за допомогою публічного модуля аналітики Prozorro. У випадку розірвання договору радимо замовникам указувати на порушення постачальниками термінів поставки та неякісний товар, щоб попередити інших замовників про можливі проблеми.

На великих закупівлях від учасників вимагають аналогічні договори та листи-відгуки від інших замовників, з якими постачальники співпрацювали. Додатковим захистом є вимога банківської гарантії виконання договору. У випадку несвоєчасного виконання договірних зобов’язань або ж відмови їх виконувати замовник може домогтися сплати суми гарантії від контрагента.

У випадку, якщо у вашому договорі прописано, що поставка здійснюється за заявками, доцільно перевіряти надходження заявки відповідальній людині з підтвердженням отримання. Також у договорі можуть бути прописані штрафні санкції за несвоєчасну або неякісну поставку, а постачальникам ще до кінцевого терміну відправляють лист-нагадування. Такі листи містять застереження, що невиконання зобов’язань призведе до штрафування постачальника й щоденного нарахування пені (у випадку, якщо це передбачено договором).

РЕКОМЕНДАЦІЇ

На основі даних про розірвані договори в системі Prozorro ми виокремили низку проблем та підготували рекомендації для їх подолання.

Проблема	*Опис*	*Рекомендація*
Введення інформації про розірваний договір у довільній формі	Причини розірвання замовник вказує розмито (наприклад, «за згодою сторін»). Через це в ~1/3 розірваних договорів неможливо визначити, що було причиною розірвання. Попри те, що замовники витрачають час на зазначення причини розірвання, ця інформація не може бути використана для виявлення (а отже, й усунення) проблем на етапі виконання договору	Удосконалити наведену в цьому дослідженні класифікацію причин розірвання договорів і зробити її обов'язковою для використання в системі Prozorro
Відсутність інформації про виконання чи розірвання договору	У попередньому законодавстві не було зобов'язання вести допорогові договори в Prozorro[15]. Як наслідок, відсутня інформація про завершення понад 80% допорогових закупівель, які мали закінчитися у 2019 році, на загальну суму 378,5 млн грн. Нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі» значно звужує цю проблему, адже обов'язковими для звітування стають і спрощені закупівлі (від 50 тис. грн). Проте брак інформації про виконання 28,5% надпорогових договорів за 2019 рік свідчить про відсутність значної частини інформації навіть про закупівлі, звітування по яких є обов'язковим. Таким чином, надалі залишається ймовірність втрати інформації про реальну успішність закупівель, чи були виконані зобов'язання, тривалість виконання договору, коли був виконаний або розірваний договір	Забезпечити інтеграцію з Єдиним веб-порталом використання публічних коштів і Державною казначейською службою України для уникнення дублювання при введенні інформації в різні системи й підвищення точності введення інформації. Ця рекомендація стосується лише тих договорів, які повинні бути опубліковані Єдиному порталі веб-порталом використання публічних коштів

[15] З 19 квітня 2020 року обов'язковим є оприлюднення звіту про виконання договору щодо закупівель, вартість яких перевищує 50 тис. грн

Проблема	*Опис*	*Рекомендація*
Помилкові статуси договорів у системі Prozorro	У базі даних Prozorro є приблизно 2 тис. і активних договорів (тобто тих, які ще виконуються), по яких вказана причина розірвання договору. Таким чином, втрачається інформація про поточний стан виконання 2 тис. договорів, що унеможливлює їх аналіз для замовників, постачальників та аналітиків	Унеможливити на рівні Prozorro появу активних договорів з уже вказаною причиною розірвання договорів
Неможливість визначити, чи були виконані зобов'язання по низці договорів	Дослідження показало, що деякі договори розривали, коли вони були виконані або внаслідок закінчення бюджетного року. Відсутність єдиного підходу до того, що розуміти під виконаним договором, як відмічати дострокове виконання і чи треба розривати договір, строк дії якого завершується, ускладнює виокремлення саме тих договорів, за якими не виконали зобов'язання	Департаменту регулювання публічних закупівель Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розробити додаткові роз'яснення проведення договорів на етапі їх виконання
Третина розірваних договорів через наявність механічних помилок у них	Понад 13 тис. договорів протягом останніх трьох років були розірвані через виявлені технічні помилки та необхідність коригування інформації. Некоректно внесені дані частіше трапляються в договорах, укладених за неконкурентними процедурами, оскільки в них замовник вносить дані переважно вручну	Дослідити можливість виправляти помилки на етапі договору та обмеження, які треба встановити на рівні Prozorro, щоб мінімізувати ці помилки на етапі створення договорів

ДОДАТОК 1.

Методологія аналізу причин розірвання

Щоб класифікувати наявну інформацію про розірвання договорів, ми завантажили зазначені причини з професійного модуля аналітики та обробили їх за допомогою мови програмування для статистичної обробки та аналізу даних R. Для полегшення роботи з даними в описі причин розірвання ми прибрали всі знаки пунктуації, а весь текст звели до нижнього регістру. Після цього причини згрупували за допомогою регулярних виразів. У програмуванні регулярні вирази використовуються як допоміжний інструмент для пошуку та обробки тексту на основі заданих шаблонів.

Наприклад, у вибірці наявні такі причини розірвання:

- договір розірвано за згодою сторін;
- сторони домовилися розірвати договір;
- за згодою сторін;
- ст. 651, 653, 654 ЦК України, ст. 188 ГК України;
- договір розірвано за згодою сторін через відсутність фінансування.

З погляду автоматизованої обробки ці п'ять причин не однакові, адже вони записані по-різному. Проте для людини зрозуміло, що перші чотири причини за змістом належать до однієї групи «За згодою сторін». Саме за допомогою регулярних виразів різні формулювання можна виокремити в одну групу за спільними параметрами. Так, для зазначених прикладів до однієї групи потрапили б усі причини, в описі яких указано, що договір розірвано **за згодою** сторін, що **сторони домовилися розірвати** договір, або згадано **ст. 651, 653, 654 ЦК України** чи **ст. 188 ГК України**. З останньої причини ж очевидно, що договір розірвано через відсутність фінансування — тож усі договори, де наявна додаткова інформація про причину розірвання, не варто ідентифікувати як розірвані за згодою сторін.

Крім ключових слів, для ідентифікації договорів потрібні й слова, у поєднанні з якими та чи інша причина не буде належати до певної групи, щоб класифікація не спрацювала помилково. За допомогою певних стоп-фільтрів ми сформували групи з причинами розірвання договорів. Результати запропонованої класифікації представлені в модулі аналітики показником «Причина розірвання договору».

Ознайомитися з таблицею перетворення з усіма регулярними виразами для класифікації можна за посиланням bit.ly/2VPhHGA.

Варто зазначити, що сформована класифікація є лише спробою мінімально систематизувати наявні дані й не применшує необхідність розробки класифікації причин розірвання, яка змогла б звести інформацію до чіткої структури. Окрім цього, оскільки класифікацію підлаштовано під вже зазначені причини, необхідне періодичне оновлення логіки класифікації під актуальні формулювання. Так, наприклад, поточна класифікація використовує в ключових словах пошуку для ідентифікації порушень законодавства Державну аудиторську службу України, яку з часом можуть згадувати як Офіс фінансового контролю.

ДОДАТОК 2.

Перетин груп розірвання з іншими групами

Окремі групи часто близькі за значенням. Наприклад, причина “Відсутність подальшої потреби” може бути зумовлена нестачею фінансування, а зменшення фінансування — перерозподілом видатків на більш актуальні потреби. Порушенням умов договору постачальником можуть назвати вимогу суттєвого перегляду ціни, а зміна вартості закупівлі призводить до неможливості виконання зобов’язань постачальником. Для того, щоб окреслити потенційний перетин сформованих нами груп, нижче наводимо таблицю з переліком груп, які можуть мати подібну проблематику.

Назва групи	*Назви груп, що мають подібну проблематику*
Відсутність подальшої потреби	• Відсутність/зменшення фінансування • Зміна обсягів закупівлі • Реорганізація/зміна реквізитів
Відсутність/зменшення фінансування	• Відсутність подальшої потреби • Зміна вартості закупівлі • Зміна обсягів закупівлі
З метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі	• Відсутність/зменшення фінансування • Порушення умов договору
Зміна вартості закупівлі	• Відсутність/зменшення фінансування • Неможливість виконання зобов'язань • Порушення умов договору
Зміна обсягів закупівлі	• Відсутність подальшої потреби • Відсутність/зменшення фінансування • Зміна вартості закупівлі
Механічна/технічна помилка	• Неможливість усунення порушень
Неможливість виконання зобов'язань	• Зміна вартості закупівлі • Реорганізація/зміна реквізитів
Неможливість усунення порушень	• Механічна/технічна помилка
Порушення умов договору	• З метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі • Зміна вартості закупівлі • Неможливість виконання зобов'язань • Припинення/зміна виду діяльності постачальника
Припинення/зміна виду діяльності постачальника	• Неможливість виконання зобов'язань • Реорганізація/зміна реквізитів
Реорганізація/зміна реквізитів	• Неможливість виконання зобов'язань • Припинення/зміна виду діяльності постачальника

Трансперенсі Інтернешнл Україна
вул. Січових Стрільців, 37-41, 5 поверх
м. Київ, Україна, 04053
тел.: +38 044 360 52 42
веб-сайт: ti-ukraine.org
e-mail: office@ti-ukraine.org