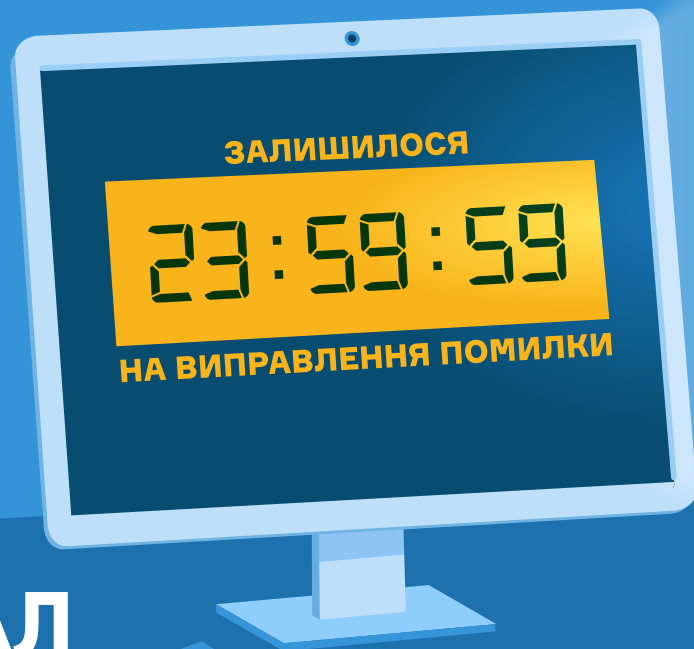




ФУНКЦІОНАЛ 24 ГОДИН У PROZORRO:

чи вдалося врятувати учасника?

Трансперенсі Інтернешнл Україна є Представництвом глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює у більше як 100 країнах світу. Місія Трансперенсі Інтернешнл Україна — обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності і доброчесності публічної влади і громадянського суспільства. Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті:

www.ti-ukraine.org

Автор: Артем Давиденко

Команда:

Юрій Гермашев, Артем Давиденко, Валерія Залевська, Христина Зелінська, Поліна Колганова, Іван Лахтіонов, Олександр Орлов, Сергій Павлюк, Леся Падалка, Ярослав Пилипенко, Катерина Русіна та Анастасія Ференц

Рецензент: Микола Смирнов, партнер ЮК «Правое Дело»

Літературна редакторка: Мар'яна Добоні

Дизайн: Катерина Кисла

© 2021 Transparency International. All rights reserved

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проєктів Трансперенсі Інтернешнл Україна в межах проєкту 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 липень 2021 року. Проте Трансперенсі Інтернешнл Україна не несе відповідальності 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 не обов'язково відображає погляди USAID, уряду США, уряду Великої Британії або Фонду Євразія

Велика подяка всім, хто зробив внесок у написання цього дослідження. Зокрема, тим замовникам і представникам бізнесу, які погодилися на інтерв'ю та взяли участь в онлайн-опитуванні. Окрема подяка представникам електронних майданчиків Zakupki.prom.ua, SmartTender, E-Tender та Держзакупівлі.онлайн, які сприяли в проведенні опитування, а також Сергію Яременку, експерту з публічних закупівель, який допоміг з аналізом даних

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



Дослідження підготовлено командою DOZORRO

[DOZORRO](#) — це проект громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, покликаний забезпечити рівні правила гри у сфері публічних закупівель

Команда проекту створила та адмініструє моніторинговий портал [dozorro.org](#) та [публічний](#) і [професійний](#) модулі аналітики BI Prozorro. Окрім цього, DOZORRO розбудовує DOZORRO-спільноту — мережу громадських організацій, які моніторять публічні закупівлі та повідомляють контролюючі та правоохоронні органи про порушення

З рештою наших досліджень можна ознайомитися в розділі «Дослідження» — «Публічні закупівлі» на сайті Трансперенсі Інтернешнл Україна: bit.ly/DOZORRO-research



ЗМІСТ

04 СКОРОЧЕННЯ

05 ВСТУП

06 РОЗДІЛ 1.

Як працює функціонал 24 годин
на виправлення невідповідностей

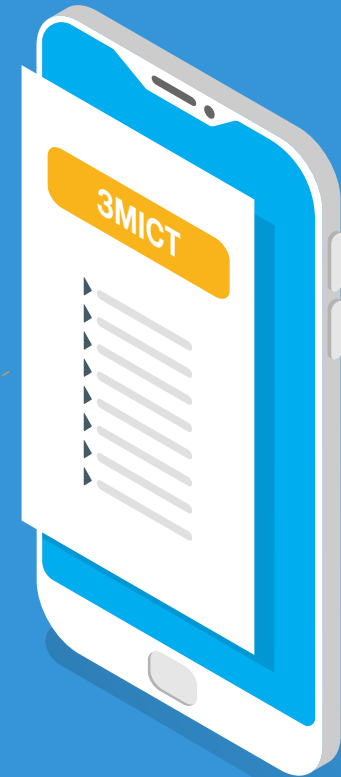
09 РОЗДІЛ 2.

Статистичні дані

32 РОЗДІЛ 3.

Опитування замовників і бізнесу в Prozorro

40 ВИСНОВКИ





СКОРОЧЕННЯ

Закон Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922 зі змінами

Колегія АМКУ Постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольного комітету України

ВСТУП

З погляду економії ідеальною конкурентною закупівлею є така, у якій замовник підписує договір з учасником, що надав найдешевшу пропозицію. Проте на практиці замовникам часто доводиться відхиляти учасників з найменшою ціною за результатами аукціону¹. Причини можуть бути різні. Можливо, хтось неправильно зрозумів вимоги тендерної документації і продає не той товар, який шукає замовник. Або учасник не надав важливий документ, і замовник змушений відхилити його пропозицію через це.

Трапляються і менш однозначні ситуації. Учасник міг подати всі необхідні документи й запропонувати саме той товар, який шукає замовник. Проте в одному з його документів зазначено помилкову дату чи вказано неправильно прізвище. Формально ця тендерна пропозиція не відповідає вимогам закону, і її потрібно відхилити. Але постає питання: *навіщо відхиляти учасників, тендерна пропозиція яких має лише дрібні неточності, які на конкуренцію в Prozorro та ціну і якість предмета закупівлі ніяк не впливають?*

Намагаючись розв'язати цю проблему, Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922 (далі — Закон), одна з яких запроваджує механізм 24 годин на виправлення помилок. Він полягає в тому, що замовник зобов'язаний дати учаснику можливість виправити певні неточності у своїй тендерній пропозиції протягом короткого строку — 24 годин. Якщо учасник скористається такою можливістю, то замовник розглядатиме вже виправлену пропозицію і, можливо, визнає його переможцем тендера.

У цьому дослідженні ми спробували дати відповідь на питання, чи змогла нова редакція Закону «врятувати» учасників, які припустилися помилок у

своїх документах, і зекономити кошти платників податків. Зокрема, ми розповідаємо:

- за якими правилами працює функціонал 24 годин на виправлення помилок, які помилки дозволено виправляти тощо;
- про статистичні результати роботи механізму 24 годин на виправлення помилок: як часто учасникам дають можливість виправити невідповідності, як часто вони їх виправляють і як часто стають після цього переможцями, у яких лотах найчастіше дають 24 години на виправлення тощо;
- що думають про систему 24 годин на виправлення помилок самі учасники та замовники (представляємо результати онлайн-опитування).

Це дослідження буде корисним насамперед:

- членам Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку, оскільки його результати можуть лягти в основу відповідних законодавчих ініціатив;
- департаменту сфери публічних закупівель Міністерства економіки України і ДП «Прозорро», оскільки дозволить ухвалювати рішення, які можуть покращити функціонал 24 годин на виправлення помилок на основі аналітичних даних;
- учасникам закупівель, які можуть сформувати або змінити підходи до виправлення неточностей у своїх тендерних пропозиціях;
- замовникам закупівель для розуміння механізму, який може зберегти їм кошти та уникнути безпідставних відхилень.

1. С. 2 пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель від 29 серпня 2019 року №1076: bit.ly/3xPJjTm

РОЗДІЛ 1

ЯК ПРАЦЮЄ ФУНКЦІОНАЛ 24 ГОДИН НА ВИПРАВЛЕННЯ НЕВІДПОВІДНОСТЕЙ

Загальна логіка роботи функціоналу 24 годин на виправлення помилок полягає в тому, що учасник отримує можливість виправити певні помилки у своїх документах, а замовник — не відхиляти цю пропозицію і, відповідно, не переходити до оцінювання дорожчої.

Зверніть увагу, що замовник не може, а зобов'язаний надати учаснику можливість виправити невідповідності, якщо вони наявні в пропозиції. Проте зробити це необхідно за певних умов та обмежень, мова про які піде далі.

Більш конкретно про механізм 24 годин на виправлення помилок сказано в частині 16 статті 29 Закону.

Які невідповідності можна виправити

Замовник може вимагати виправити не будь-які, а лише невідповідності двох видів:

- в інформації та/або документах, що підтверджують відповідність учасника процедури закупівлі кваліфікаційним критеріям відповідно до статті 16 Закону (наявність матеріально-технічної бази, працівників відповідної кваліфікації, фінансової спроможності й досвіду);
- в інформації та/або документах на підтвердження права підпису тендерної пропозиції та/або договору про закупівлю.

Усі інші невідповідності, як, наприклад, відсутність накладеного електронного підпису на пропозицію або документів чи довідок відповідно до статті 17 Закону², виправляти не можна. Замовник не може вимагати в учасника

усунути такі невідповідності й зобов'язаний відхилити тендерну пропозицію з такими помилками.

Чи дозволено дозавантажувати відсутні документи

Якщо з виправленням неточностей у вже завантажених учасником документах усе зрозуміло, то щодо можливості додати відсутні документи єдиної позиції немає.

У Законі сказано:



Учасник процедури закупівлі виправляє невідповідності в інформації та/або документах, що подані ним у своїй тендерній пропозиції, виявлені замовником після розкриття тендерних пропозицій, шляхом завантаження через електронну систему закупівель уточнених або нових документів в електронній системі закупівель протягом 24 годин з моменту розміщення замовником в електронній системі закупівель повідомлення з вимогою про усунення таких невідповідностей³.



Позиція Постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольного комітету України (далі — Колегія АМКУ) полягає в тому, що відсутність документа, якого вимагала тендерна документація, так само вважається «невідповідністю інформації». Отже, на думку Колегії АМКУ, у таких випадках

2. bit.ly/3gNwyff

3. Частина 9 статті 26 Закону: bit.ly/3xKgDnJ

замовник зобов'язаний надати право учаснику дозавантажити необхідні документи⁴.

Суди у своїх рішеннях спираються на те, що замовник може надати учаснику можливість виправити невідповідності лише в тих документах, які він попередньо подав⁵.

Аудитори Державної аудиторської служби України у висновках своїх моніторингів представляли як одну, так і іншу позицію⁶.

Таким чином, одностайної відповіді на це питання станом на липень 2021 року не існує, а найкращою стратегією для учасників є уважно готувати свою тендерну пропозицію, щоб не потрапити в спірну ситуацію.

Час на виправлення невідповідностей

Учасник має 24 години на виправлення помилок у тендерній пропозиції. Зверніть увагу, що цей строк становить не один робочий чи календарний день, а саме 24 години незалежно від того, на який день він припадає.

Якщо, приміром, замовник надіслав вимогу про усунення невідповідностей о 15:15 31 грудня, учасник повинен до 15:15 1 січня завантажити в Prozorro оновлені документи.

Що замовник зазначає у вимозі

Хоча не всі замовники дотримуються⁷ цієї вимоги, Закон визначає, як саме повинно виглядати повідомлення учаснику про усунення помилок. У своїй вимозі замовник повинен зазначити:

- перелік виявлених невідповідностей;

- посилання на вимогу (вимоги) тендерної документації, щодо якої (яких) виявлені невідповідності;
- перелік інформації та/або документів, які повинен подати учасник для усунення виявлених невідповідностей.

Цей перелік є важливим, оскільки замовник не може вимагати від учасника, наприклад, дозавантажити документ, якого не передбачала тендерна документація, чи відхилити учасника через невиправлення невідповідностей у документі, виправити які замовник не вимагав.

Закупівлі, у яких можна застосувати функціонал 24 годин на виправлення помилок

Функціонал 24 години на виправлення помилок можна застосувати лише в таких видах закупівель:

- відкриті торги (у т. ч. з публікацією англійською мовою);
- конкурентний діалог (у т. ч. з публікацією англійською мовою);
- спрощені торги із застосуванням електронної системи закупівель (не плутати зі спрощеною закупівлею);
- торги з обмеженою участю (поки що не реалізовані в Prozorro станом на липень 2021 року);
- рамкові угоди.

У всіх інших видах закупівель, зокрема й у спрощених, замовник станом на липень 2021 року не може давати учаснику 24 години на виправлення невідповідностей.

4. bit.ly/3j8EnxR

5. bit.ly/3659fay

6. Наприклад, моніторинг UA-M-2020-07-23-000028 у закупівлі [UA-2020-06-23-006894-a](#) і моніторинг UA-M-2021-01-13-000025 у закупівлі [UA-2020-09-01-009102-b](#). Джерело: bit.ly/3j8EnxR, [UA-2020-06-23-006894-a](#) та [UA-2020-09-01-009102-b](#)

7. Наприклад: [UA-2020-10-16-002527-a](#)



Відхилення тендерних пропозицій учасників

Якщо учасник не виправив виявлені замовником невідповідності протягом 24 годин, замовник зобов'язаний відхилити таку тендерну пропозицію⁸.

Замовник не може повторно дати учаснику можливість виправити виявлені невідповідності, «крім випадків, пов'язаних з виконанням рішення органу оскарження»⁹. Закон не уточнює, про які конкретно випадки може йти мова¹⁰.

Також зауважте, що замовник не зобов'язаний надавати учаснику 24 години на виправлення помилок, якщо в його тендерній пропозиції наявні інші невідповідності, виправляти які Закон не дозволяє¹¹, або якщо такий учасник не відповідає іншим вимогам тендерної документації.

8. Абзац 5 пункту 1 частини 1 статті 31 Закону: bit.ly/2EmiGZe

9. Пункт 3 частини 16 статті 29 Закону: bit.ly/2YCaLaH

10. Швидше за все мова йде про випадки, коли Колегія АМКУ, наприклад, скасувала рішення замовника про дискваліфікацію, тому замовник повинен заново розпочати етап кваліфікації учасника

11. bit.ly/3xSX0ih



РОЗДІЛ 2

СТАТИСТИЧНІ ДАНІ

Об'єкт дослідження: надпорогові лоти, оголошені з 19 квітня 2020 року по 30 квітня 2021 року, у яких замовники вимагали від учасників усунути невідповідності.

Якщо в тексті ми вживаємо фразу «успішні лоти» або «успішно завершилися», ми маємо на увазі ті лоти, які завершилися підписанням договору.

Актуальність даних: дані актуальні станом на червень 2021 року.

Методологія: ми використовували дані, наявні в системі Prozorro. Опрацювали їх за допомогою професійного¹² та публічного¹³ модулів аналітики Prozorro, а також Microsoft Excel.

Обмеження дослідження: через технічні обмеження модуль аналітики Prozorro не може отримати інформацію про такі види закупівель, як конкурентний діалог і рамкові угоди (конкретно про етап відбору учасників). Тому цей етап закупівлі в нашому дослідженні ми не беремо до уваги.

Застереження: через округлення відсотків до десятих підрахована іншими особами сума може не збігатися (до десятих) з указаною нами сумою.

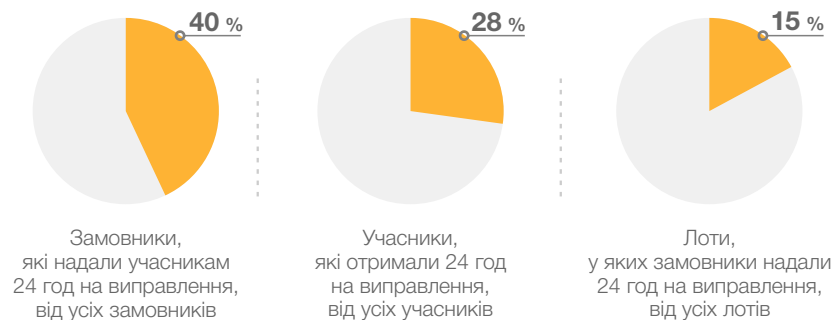
12. bit.ly/3psMztb

13. bit.ly/2LQ08JA



ЗАГАЛЬНА СТАТИСТИКА

Загальна статистика застосування функціоналу 24 годин на виправлення помилок у чотирьох видах закупівель



За досліджуваний період 5 253 замовники надіслали 12 602 учасникам 30 293 вимоги виправити невідповідності у 23 605 лотах. Відповідно до модуля аналітики, такі випадки траплялися лише у відкритих торгах (у т. ч. з публікацією англійською мовою), у переговорній процедурі для потреб оборони та спрощених торгах із застосуванням електронної системи закупівель (оборонні закупівлі, не плутати зі спрощеною закупівлею).

Якщо взяти за 100 % усі згадані вище види закупівель¹⁴ із завершеним та активним статусом, то за досліджуваний період функціоналом 24 годин на виправлення помилок скористалися 40 % усіх замовників згаданих вище видів закупівель. Вони дали можливість виправити невідповідності в пропозиції майже третині (28 %) усіх учасників цих закупівель у 15 % лотів з усіх оголошених.

14. Відкриті торги, відкриті торги з публікацією англійською мовою, переговорна процедура для потреб оборони та спрощена процедура закупівлі

При цьому в 59 % лотів з 24 годинами на виправлення помилок переможцями стали саме ті учасники, які отримали 24 години на виправлення помилок.

Зверніть увагу, що згадані вище показники можуть змінюватися протягом певного часу, оскільки в лотах, оголошених, наприклад, у квітні 2021 року, замовники можуть створити нові вимоги усунути невідповідності пізніше, наприклад, у червні.

Для наочності наведемо такі цифри:

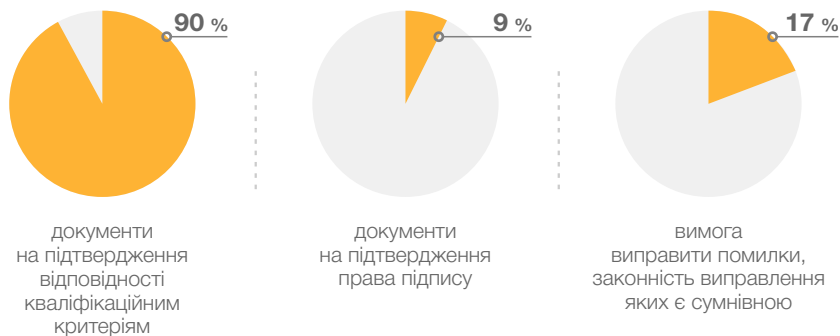
- 6 травня 2021 року в системі була інформація про 27 871 запит на виправлення невідповідностей;
- 2 червня, на момент написання цього розділу, таких випадків було вже 30 293;
- 21 червня їх кількість збільшилася до 31 100.

Висновок: замовники досить широко застосовують функціонал 24 годин на виправлення помилок. За перший рік його існування 40 % замовників надали можливість виправити невідповідності майже третині всіх учасників надпорогових закупівель¹⁵.

15. Учасникам відкритих торгів, відкритих торгів з публікацією англійською мовою, переговорної процедури для потреб оборони та спрощеної процедури закупівлі

Які невідповідності вимагали усунути замовники

Що вимагали виправити замовники,
частка випадків надання 24 годин на виправлення помилок



Зауважте, що, надавши учаснику 24 години на виправлення помилок, замовник міг зазначити декілька невідповідностей у тендерній пропозиції, які треба виправити.

Щоб з'ясувати, які саме невідповідності замовники найчастіше вимагали усунути, ми проаналізували 400 випадків надання учасникам 24 годин на виправлення. Статистична похибка вибірки з імовірністю 0,95 не перевищує 5 %. Зауважте, що замовники могли вимагати виправити одразу декілька різних помилок в одній тендерній пропозиції.

У більшості випадків невідповідності стосувалися кваліфікаційних критеріїв, вони згадуються в нашій вибірці 457 разів (90 % від усіх згадок). Ще в 44 випадках (8,7 %) замовники вимагали підтвердити право підпису. У 7 випадках учасникам необхідно було надати переклад документів, наприклад на підтвердження наявності аналогічного досвіду¹⁶.

У кожному шостому випадку (67 випадків, або 16,8 %) замовники вимагали виправити ті помилки, виправлення яких, на нашу думку, не дозволено

16. [UA-2021-02-11-003183-c](#)

Законом або законність виправлення яких є щонайменше сумнівною. Такі вимоги стосувалися накладення КЕП¹⁷, надання опитувальника контрагента — юридичної особи¹⁸, виправленої цінової пропозиції¹⁹, копії паспорта²⁰, інформації стосовно судових позовів тощо²¹.

Окрім цього, окремі замовники замість вимоги усунути невідповідності зазначали в полі для коментаря про 24 години на виправлення помилок протокол про відхилення тендерної пропозиції учасника²² чи вимогу про обґрунтування аномально низької ціни²³.

Висновок: учасники значно частіше припускаються помилок у документах на підтвердження кваліфікаційних критеріїв, ніж у документах, які підтверджують право підпису.

Приблизно в кожному шостому випадку замовники вимагають виправити помилки, законність виправлення яких є щонайменше сумнівною. На нашу думку, це досить високий показник, і його можна інтерпретувати, зокрема, як запит на можливість виправляти більше видів помилок у пропозиції, ніж зараз дозволяє Закон.

Проте, звісно, це може також свідчити про незнання чи свідоме порушення Закону або ж наявність ситуацій, у яких складно однозначно зрозуміти, чи можна надати 24 години на виправлення помилок.

17. ФОП Юхименко Людмила Василівна: [UA-2020-05-08-000658-c](#)

18. [UA-2020-12-23-018654-c](#)

19. [UA-2020-07-22-007853-b](#)

20. ТОВ «Інсталпласт»: [UA-2020-09-16-004656-a](#)

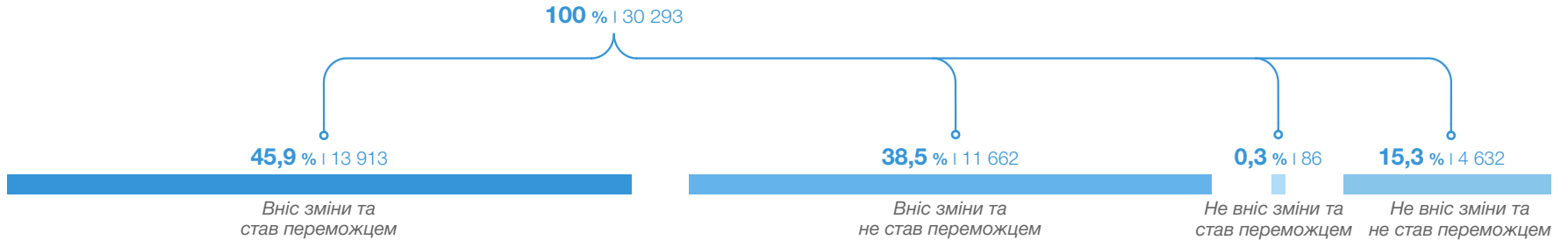
21. [UA-2020-08-18-002816-a](#)

22. [UA-2020-08-11-007255-a](#)

23. [UA-2020-05-04-001236-b](#)

Дії учасників після надання 24 годин на виправлення помилок

Кількість випадків надання 24 годин на виправлення помилок
серед усіх успішно завершених лотів



У більшості випадків (84 %) учасники внесли зміни до тендерної пропозиції. Проте ми не оцінюємо, чи відповідали ці зміни вимогам замовника.

Переможцями закупівлі стали лише 46 % від усіх учасників, яким замовники надали 24 години на виправлення помилок.

Якщо окремо розглянути лише тих учасників, які внесли зміни до тендерної пропозиції, то після цього вони перемогли в дещо більше ніж половині випадків (54,4 %). Решта 45,6 % випадків (або 11 662) розподілилася таким чином:

- у 30,1 % випадків замовник скасував лот або визнав закупівлю неуспішною;

- у 56,6 % випадків закупівля успішно завершилася;
- у решті 13,3 % випадків лот усе ще активний.

Ми також виявили 86 випадків (0,3 %), коли учасник не завантажив оновлені документи на вимогу замовника (або не завантажив їх вчасно) і його все одно визнали переможцем закупівлі.

Висновок: більшість учасників (84 %) усе ж вносять зміни до тендерної пропозиції, коли замовники дають їм таку можливість. Проте в закупівлях, у яких замовник дав можливість виправити помилки, перемогли лише дещо менше ніж половина всіх учасників, яким надали таку можливість (46 %), або 54 % від тих, хто все ж таки внесли зміни.

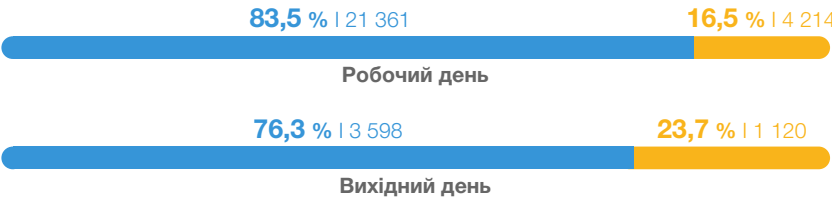
Учасники, які не внесли зміни до тендерної пропозиції

Ми припускаємо, що учасники могли не внести зміни до пропозиції, зокрема, через такі причини:

- 1) період, коли необхідно було виправити невідповідності, припав на вихідні дні, і учасники або пізно помітили повідомлення, або не встигли внести зміни;
- 2) учасники не знайомі з механізмом 24 годин на виправлення помилок і не розібралися, що необхідно зробити;
- 3) повідомлення замовників про усунення помилок містило порушення: замовники вимагали усунути помилки, вимагати усунення яких не могли, нечітко вказали, які саме помилки містить пропозиція тощо;
- 4) учасники більше не були зацікавлені в перемозі в закупівлі;
- 5) учасники не мали можливості внести зміни: документів з виправленою інформацією не існувало або термін для їх отримання був замалий.

Ми спробували перевірити, наскільки близькими до істини можуть бути перші дві причини. Перевірити три останні припущення за допомогою доступного нам інструментарію ми не змогли.

На який день припав кінцевий термін внесення змін **100 %**



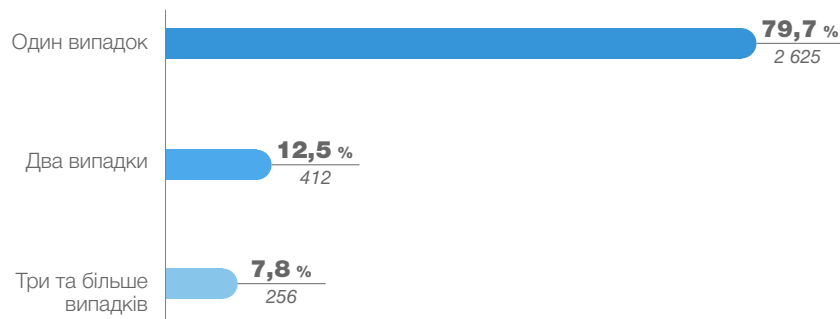
■ Випадки, коли учасники внесли зміни
■ Випадки, коли учасники не внесли зміни

• **Причина 1: внесення змін припало на вихідні дні.**

Можна припустити, що дійсно існує проблема внесення змін на вихідних. Проте скоріш за все вона не дуже велика. Частка учасників, які вносять зміни в пропозицію як у робочий, так і у вихідний день, досить висока. Хоча для вихідних цей показник менший на 7,2 %.



У скількох випадках учасники не внесли зміни в пропозицію **100 %**



- **Причина 2:** частина учасників не знає, як правильно діяти у випадку надання 24 годин на виправлення помилок.

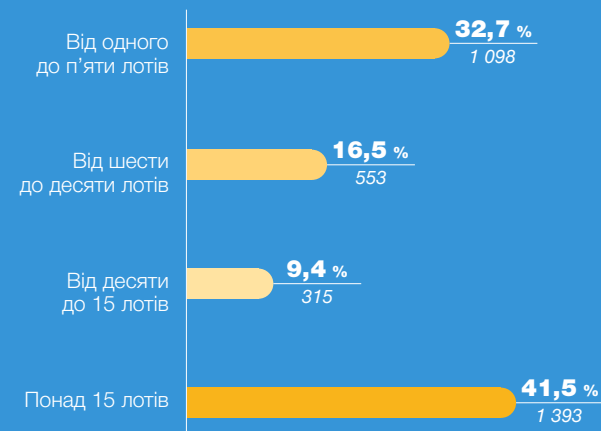
Ми не можемо точно з'ясувати, у скількох випадках учасники не розібралися з правилами надання 24 годин на виправлення, проте спробуємо приблизно відповісти на це питання, використовуючи опосередковані критерії.

Зокрема, 80 % учасників мали лише один випадок, коли вони не внесли зміни до своєї пропозиції. У контексті нашого дослідження цей один випадок був фактично їхнім першим і єдиним випадком, коли замовник надав 24 години на виправлення помилок. Таким чином, версія, що учасники вперше отримали 24 години на виправлення і не розібралися, що необхідно робити, можлива, хоча й, звісно, не доведена.

Водночас зауважте, що не відомо, як ці ж учасники будуть діяти, якщо замовники дадуть їм 24 години на виправлення помилок удруге.

Ми також припустили, що рідше учасник бере участь у публічних закупівлях, то менш вірогідно буде добре знатися на правилах, зокрема й правилах засування функціоналу 24 годин на виправлення невідповідностей.

Кількість лотів у Prozorro, у яких бізнес брав участь за досліджуваний нами рік **100 %**



Проте виявилось, що значна кількість учасників, які не внесли зміни, досить часто беруть участь у закупівлях, у середньому частіше, ніж один раз на місяць (42 % учасників мали за рік більше ніж 15 лотів). А третина учасників дійсно досить неактивні в Prozorro.

Висновок: приблизно кожен шостий учасник, який отримав 24 години на виправлення, не вніс зміни до своєї тендерної пропозиції. Ми не можемо достеменно сказати, чому окремі учасники так цього й не зробили, проте на це можуть бути різні причини. Зокрема, документів без помилок могло не існувати або їх неможливо було отримати за такий короткий термін, учасники не розібралися з функціоналом 24 годин на виправлення помилок, порушення було на стороні замовника тощо.

Чому учасники не стали переможцями після того, як виправили невідповідності

Траплялися випадки, коли учасники, які завантажили нові документи в систему, так і не стали переможцями. Дехто, наприклад, відхилив вимогу про продовження дії своєї пропозиції²⁴ або не надав інші документи, через що замовник повинен був відразу його відхилити, а не давати 24 години на виправлення помилок²⁵. Проте в більшості випадків причиною відхилення було те, що, на думку замовника, учасник так насправді і не виправив помилки. Ми не досліджували конкретні причини, чому так сталося. Можливо, замовник нечітко пояснив свої вимоги, або учасник неправильно зрозумів, що треба виправити, або ж повторно припустився помилки.

Другою за частотою причиною було те, що учасник запропонував вищу ціну. Це стосується відкритих торгів з публікацією англійською мовою, коли він отримав вимогу на етапі прекваліфікації, але за результатами аукціону виграв інший учасник з меншою ціною.

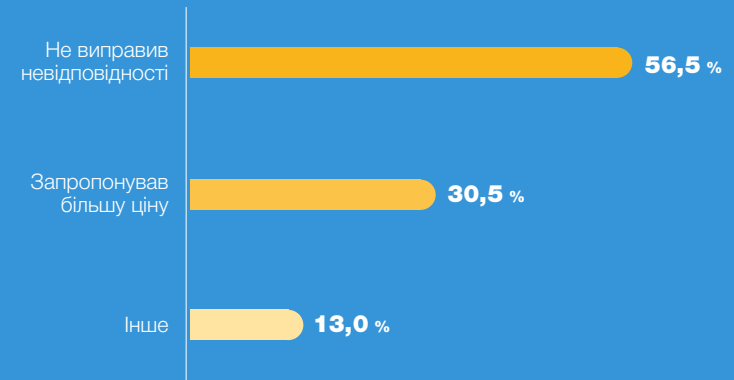
До категорії «Інше» ми віднесли наявність рішення Колегії АМКУ чи Держаудитслужби, учасник відмовився від підписання договору або не надав певні документи як переможець.

24. ПП «ОККО Контракт» у закупівлі [UA-2020-10-23-009412-a](#)

25. ФОП Сердюк Антон Сергійович у закупівлі [UA-2020-09-22-012590-b](#)

Причини, чому, завантаживши оновлені документи, учасник так і не став переможцем

100 %



Висновок: приблизно у 40 % випадків з тих, коли замовник надав учаснику 24 години на виправлення, останній вніс зміни, проте так і не став переможцем. У дещо більше ніж половині з них так сталося тому, що учасник, на думку замовника, так і не виправив невідповідності.

Ще в близько третині випадків учасник не виграв, бо запропонував більшу ціну, ніж його конкуренти.

Економія завдяки функціоналу 24 годин на виправлення помилок

Однією з головних переваг функціоналу 24 годин на виправлення невідповідностей є те, що він дозволяє зекономити кошти платників податків. В ідеалі учасник зможе виправити помилки та завантажити в систему оновлені документи, а замовник не розглядатиме дорожчі пропозиції інших учасників і не визначатиме переможця серед них.

Ми вирішили порахувати мінімальну суму економії таким чином:

- відібрали лише завершені лоти з-поміж тих, у яких учасникам надали 24 години на виправлення помилок;
- розглянули лише ті випадки, де учасник отримав 24 години на виправлення, виправив невідповідності і став переможцем;
- врахували лише ті випадки, де після переможної пропозиції була щонайменше ще одна дорожча цінова пропозиція, яку теоретично могли б визнати переможною;
- мінімальну суму економії ми рахували як різницю між переможною пропозицією учасника, який отримав 24 години на виправлення помилок, і пропозицією наступного учасника.

Візьміть до уваги, якщо замовник відхилив пропозицію учасника, якому раніше дав 24 години на виправлення помилок, наступна за ціною пропозиція необов'язково стала б переможною. Окрім цього, закупівлю могли скасувати й оголосити нову, що створює додаткові складнощі у визначенні того, що вважати економією. Тому наша модель хоч і наближена до реальності, але є спрощеною.

З усіх лотів, у яких замовники надали учасникам 24 години на виправлення, завершений статус мали 75,3 %, або 17 803 лоти. З них нашим умовам (повинна бути ще одна дорожча пропозиція та переможцем став учасник, якому замовник дав можливість усунути невідповідності) відповідали 63,7 %, або 11 335 лотів.

Економія в цих 11 335 лотах становила 2,25 млрд грн за очікуваної вартості всіх завершених лотів з 24 годинами на виправлення 200,13 млрд грн. Таким чином, функціонал 24 годин на виправлення помилок зекономив щонайменше 1,1 % від очікуваної вартості всіх завершених лотів, у яких замовники дали учасникам можливість виправити помилки, або 1,8 % від лотів, де переможцями стали учасники з 24 годинами на виправлення.

Інколи економія внаслідок застосування 24 годин на виправлення помилок була мінімальною. Наприклад, 1 грн, як у випадку закупівлі Міністерством внутрішніх справ України номерних знаків²⁶, або навіть 1 коп.²⁷ чи її взагалі не було²⁸.

Проте були й інші випадки. Наприклад, виконавчий комітет Новокаховської міської ради Херсонської області зекономив щонайменше 119,9 млн грн, закуповуючи роботи з будівництва Центру олімпійських видів спорту, надавши учаснику можливість виправити невідповідності в документах²⁹. Рекорд у нашій вибірці встановив НАК «Нафтогаз України» у закупівлі юридичних послуг: різниця між переможною пропозицією та наступною за нею становила 288,2 млн грн³⁰.

У середньому кожен з лотів, який забезпечив економію, заощадив платникам податків 199 тис. грн.

Висновок: учасники внесли зміни та стали переможцями лише в 46 % випадків з-поміж тих, у яких замовники надали їм таку можливість. Проте навіть за таких умов функціонал 24 годин на виправлення помилок зекономив державі за рік щонайменше 2,25 млрд грн, що зіставно з фінансуванням Державного управління справами на 2021 рік (2,96 млрд грн³¹).

26. [UA-2020-04-22-000584-c](#)

27. [UA-2020-05-13-001322-a](#)

28. [UA-2020-06-09-002343-b](#)

29. [UA-2020-12-29-005609-c](#)

30. [UA-2020-10-30-007457-c](#)

31. bit.ly/3swsWAP



Чи достатньо учасникам 24 годин для виправлення невідповідностей

Окремі учасники стверджують, що не встигають внести ті зміни, які вказав замовник. Наприклад, організатор закупівлі міг надіслати вимогу усунути невідповідності так, що кінцевою датою є неробочий день (субота, неділя або святковий день). При цьому не всі майданчики сповіщають учасників про те, що замовник вимагає усунути невідповідності, і дехто може дізнатися про це після вихідних, коли строк сплинув.

Кінцевий строк кожного шостого випадку, коли замовник вимагав усунути невідповідності, припадав на вихідний день (17,4 %). З такою ситуацією щонайменше один раз стикався кожен четвертий учасник (26,4 %) з-поміж усіх, хто отримав 24 години на виправлення. Окрім цього, виправляти невідповідності на вихідних учасникам давали 38 % від усіх замовників з-поміж усіх, хто надавав 24 години на виправлення.

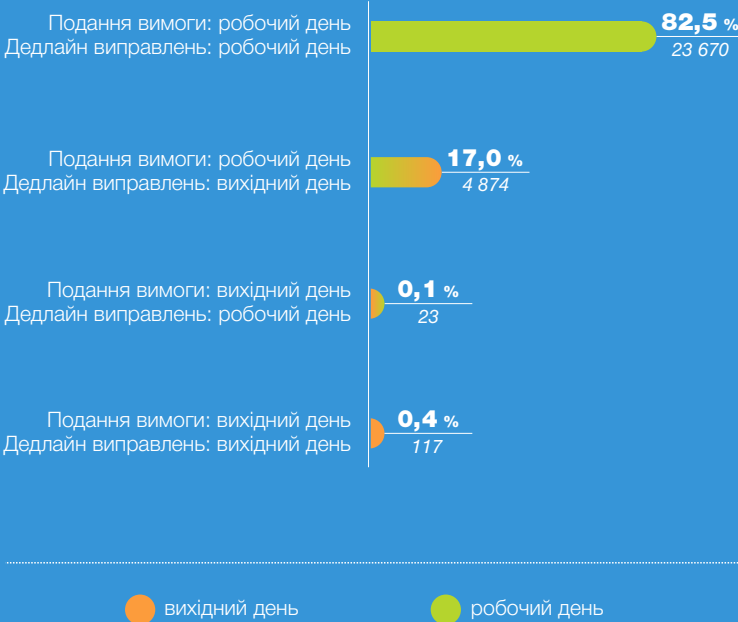
Щоб з'ясувати, чи 17,4 % виправлень на вихідних — це мало чи багато (тобто чи можна припустити, що замовники спеціально вимагають усунути невідповідності на вихідних), ми підраховали загальну кількість вихідних днів за досліджуваний період. Субота, неділя та святкові дні становили загалом 31,4 % від усіх днів з 19 квітня 2020 року по 30 квітня 2021 року.

У відкритих торгах строк розгляду тендерної пропозиції не повинен перевищувати п'яти робочих днів, але його можна продовжити до 20 робочих днів³². Маючи 20 днів на розгляд пропозицій, замовники могли давати виправляти учасникам невідповідності лише на вихідні дні, якби навмисно захотіли так зробити. Проте вихідних днів за досліджуваний нами період було 31,4 %, а виправлення на вихідні припали лише у 17,4 % випадків надання 24 годин на виправлення.

32. Пункт 10 статті 29 Закону: bit.ly/2YCaLaH

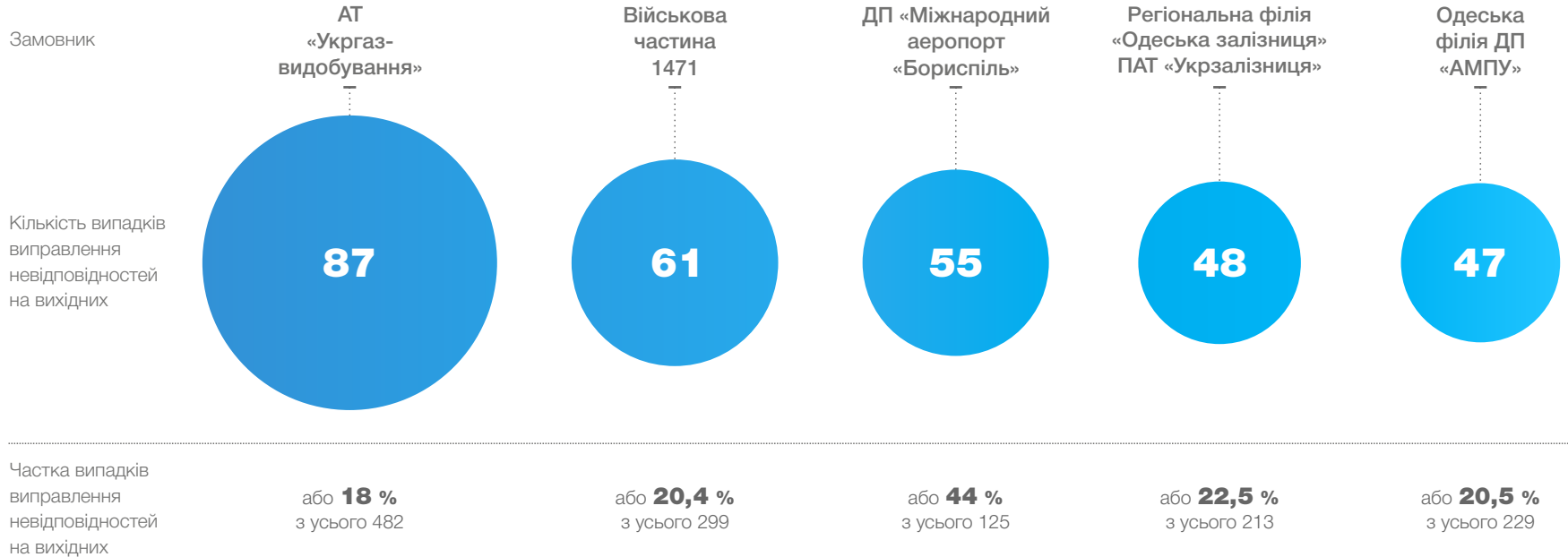
На які дні припало виправлення помилок, частка / кількість випадків

100 %



Замовники, які надавали учасникам 24 години на виправлення, не дуже часто робили це саме перед вихідними. Наприклад, для першої десятки замовників-лідерів за кількістю виправлень на вихідних частка таких виправлень становила в середньому 24 %.

Замовники-лідери за кількістю випадків виправлення невідповідностей на вихідних

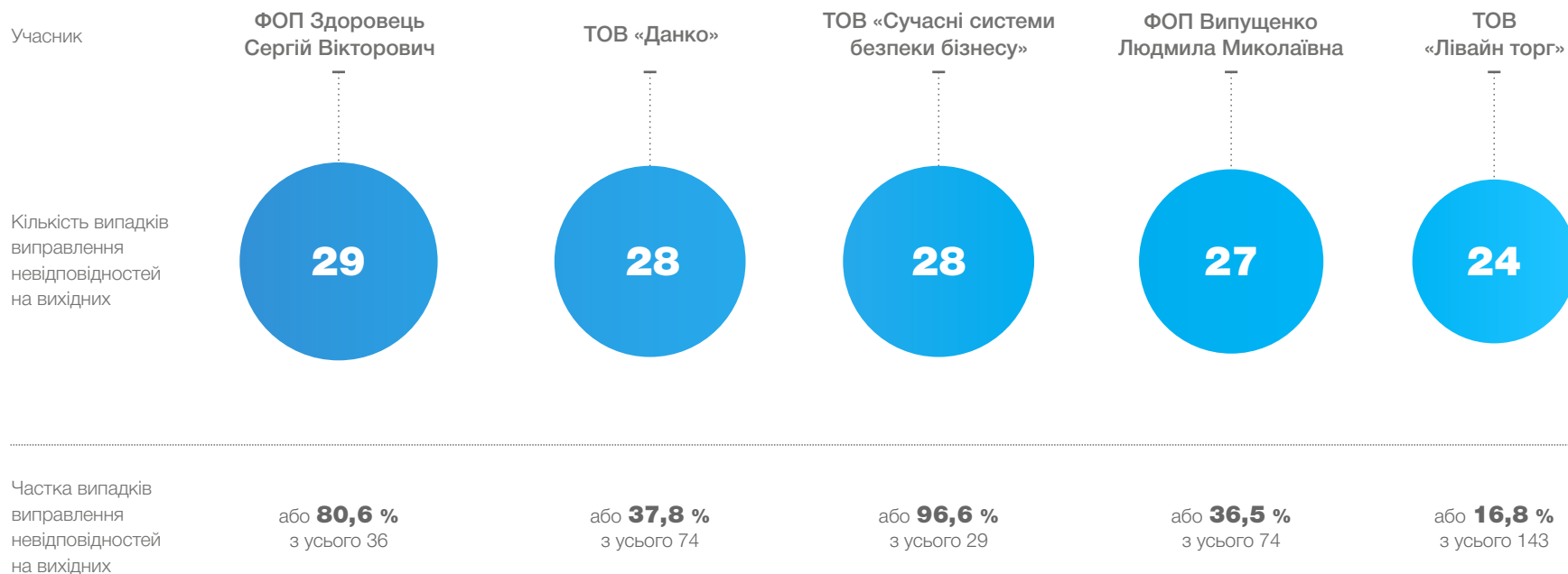


Проте є і ті, хто суттєво частіше надавав вимогу виправити невідповідності саме перед вихідними. Служба автомобільних доріг в Івано-Франківській області мала 21 такий випадок (62 % з усіх своїх), а виконавчий комітет Першотравневської сільської ради Нікопольського району Дніпропетровської області — 9 випадків (90 % з усіх своїх).

Ми також виявили, що частіше замовник надає 24 години на виправлення, то частіше ці випадки припадуть на вихідні, що загалом логічно (кореляція сильна, становить 0,8422).

Серед учасників, які отримали вимогу усунути невідповідності на вихідних, ситуація дещо інша. Тут так само є учасники, для яких частка таких випадків становила 10—30 %. Проте перше та третє місце посіли учасники, які в більшості випадків змушені були виправляти невідповідності саме на вихідних. Для ФОП Здоровець Сергій Вікторович цей показник становив 81 %. У 29 випадках з усього 36, коли він повинен був усунути неточності в тендерній пропозиції, три управління освіти в Луганській області давали робити це саме на вихідних. Для ТОВ «Сучасні системи безпеки бізнесу» цей показник становив 97 %. У 28 випадках з 29 учасник повинен був у вихідний день усунути невідповідності в закупівлях військової частини Служби безпеки України, Національного авіаційного університету та двох відділів освіти.

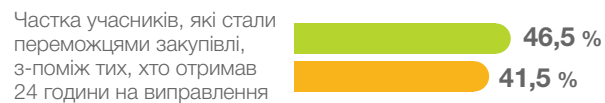
Учасники-лідери за кількістю випадків виправлення невідповідностей на вихідних



Кореляція між кількістю випадків усунення невідповідностей на вихідних і загальною кількістю надання 24 годин на виправлення помилок так само досить сильна, як і у випадку замовників (0,7146). Тобто що частіше учасник отримував 24 години на виправлення, то частіше ці 24 години припадали у його випадку на вихідний день.

Ми припустили, що рідше виправляють неточності та рідше стають переможцями ті учасники, які змушені робити це на вихідних. Це припущення підтвердилося, проте різниця є незначною.

День, коли учасники повинні були виправити невідповідності



● робочий день

● вихідний день

Висновок: у кожному шостому випадку учасник був змушений усувати невідповідності у своїй пропозиції на вихідних. Проте, зважаючи на те, скільки всього було вихідних днів за досліджуваний період, ми не можемо сказати, що цей показник є аномально високим.

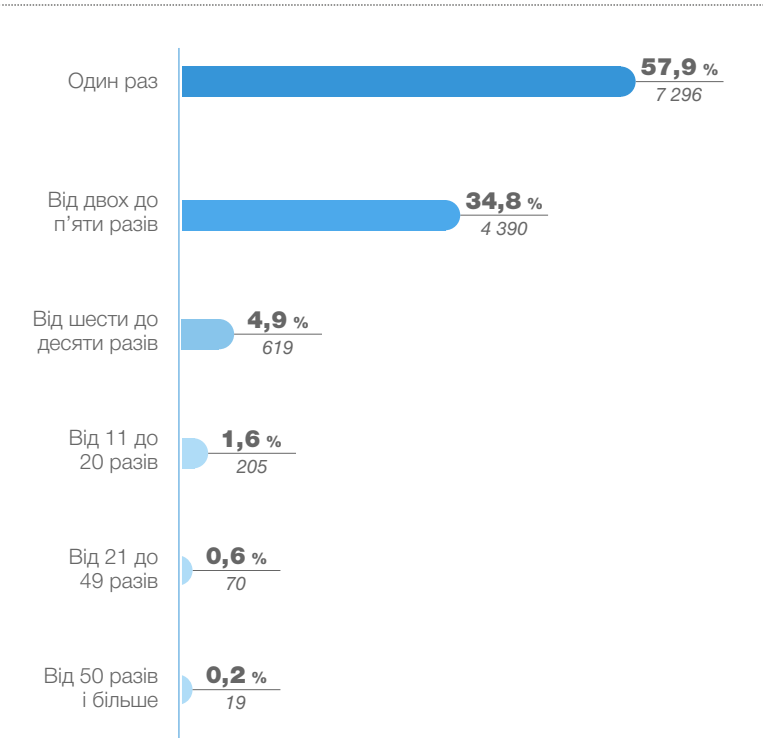
У більшості випадків учасники швидше за все будуть частіше змушені усувати невідповідності на вихідних, що частіше їм загалом надходять вимоги усунути невідповідності.

При цьому окремі учасники дійсно можуть аномально часто отримувати такі вимоги саме на вихідних.



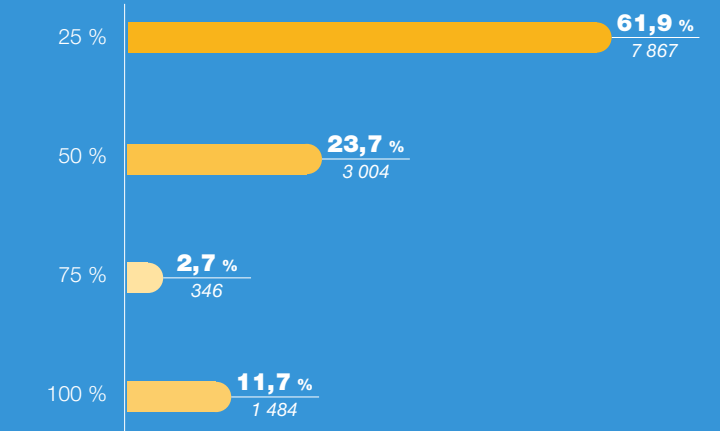
Учасники, яким надали 24 години на виправлення помилок

Скільки разів учасникам надали 24 години на виправлення помилок **100 % / 12 599**



Більшість учасників (58 %) отримали 24 години на виправлення невідповідностей лише один раз за досліджуваний нами рік. 93 % — від одного до п'яти разів.

Частка надпорогових лотів з 24 годинами на виправлення серед усіх надпорогових лотів, у яких учасник брав участь **100 % / 12 701**

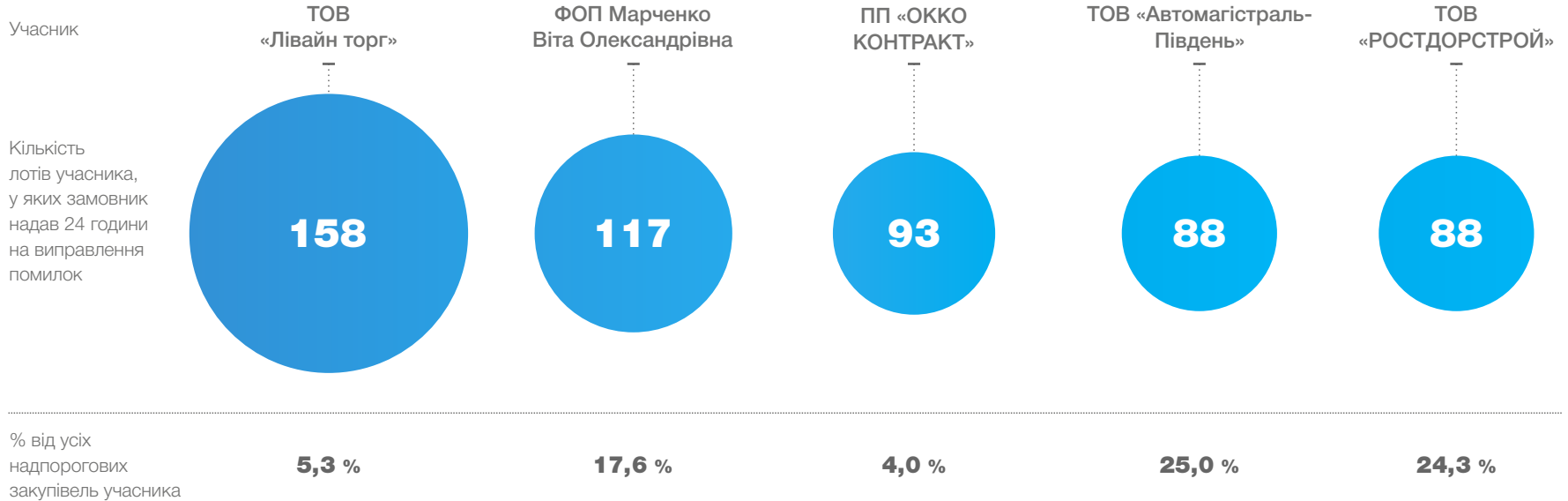


Інтервали на прикладі:

- 25 % варто читати як «від 0 % до 25 % включно»;
- 50 % варто читати як «від 25 % (не включно) до 50 % включно».

При цьому лоти, у яких учасники отримали 24 години на виправлення, становили для більшості з них (62 %) менше ніж чверть від усіх надпорогових закупівель, у яких вони взяли участь. Якщо припустити, що замовники завжди надають 24 години на виправлення, коли цього вимагає Закон, виходить, що більшість учасників не дуже часто припускаються помилок, пов'язаних з підтвердженням права підпису чи кваліфікаційних критеріїв.

Учасники, які найчастіше отримали 24 години на виправлення помилок



При цьому для 5,1 % учасників (646) лоти з 24 годинами на виправлення помилок становили від 75 % до 100 % від усіх лотів, у яких вони виграли (для 555 з них — рівно 100 %). Тобто, можливо, якби не функціонал 24 годин на виправлення, вони так і не підписали б жодний договір у Prozorro.

Найчастіше 24 години на виправлення невідповідностей замовники давали ТОВ «Лівайн торг» — 158 разів. Проте ці лоти становили лише 5,3 % від усіх надпорогових лотів учасника.

Двоє з п'яти учасників-лідерів за кількістю наданих їм 24 годин на виправлення помилок займаються будівництвом доріг, інші двоє — торгівлею

пальним. Основною діяльністю ФОП Марченко Віта Олександрівна зазначено оптову торгівлю продуктами харчування.

Ми спробували з'ясувати, що може впливати на частоту надання учасникам 24 годин на виправлення. Можна було припустити, що більшою є середня очікувана вартість лотів, у яких бізнес бере участь, то складнішими з погляду документації вони будуть і то більш вірогідно учасник припуститься помилки. Проте такий зв'язок майже повністю відсутній (кореляція 0,0591³³).

33. Показник кореляції розраховувався серед усіх учасників, які хоча б один раз отримали 24 години на виправлення помилок

Водночас досить сильною виявилася кореляція між тим, як часто учасник загалом бере участь у надпорогових закупівлях.

Ми також окремо проаналізували той бізнес, який часто бере участь у надпорогових закупівлях. У цьому контексті частою участю ми вважали участь щонайменше у 12 таких закупівлях (у середньому один раз на місяць упродовж року). Таких учасників виявилося 7 575, або 17 % від усіх, хто хоча б раз брав участь у надпорогових закупівлях за досліджуваний період. У результаті вийшло, що кожен з активних учасників припускається помилки в документах на підтвердження права підпису та кваліфікаційних критеріїв у середньому в 7,6 % лотів, у яких бере участь.

Висновок: більшість учасників (93 %) не мають значного досвіду з 24 годинами на виправлення помилок, оскільки отримали їх від одного до п'яти разів.

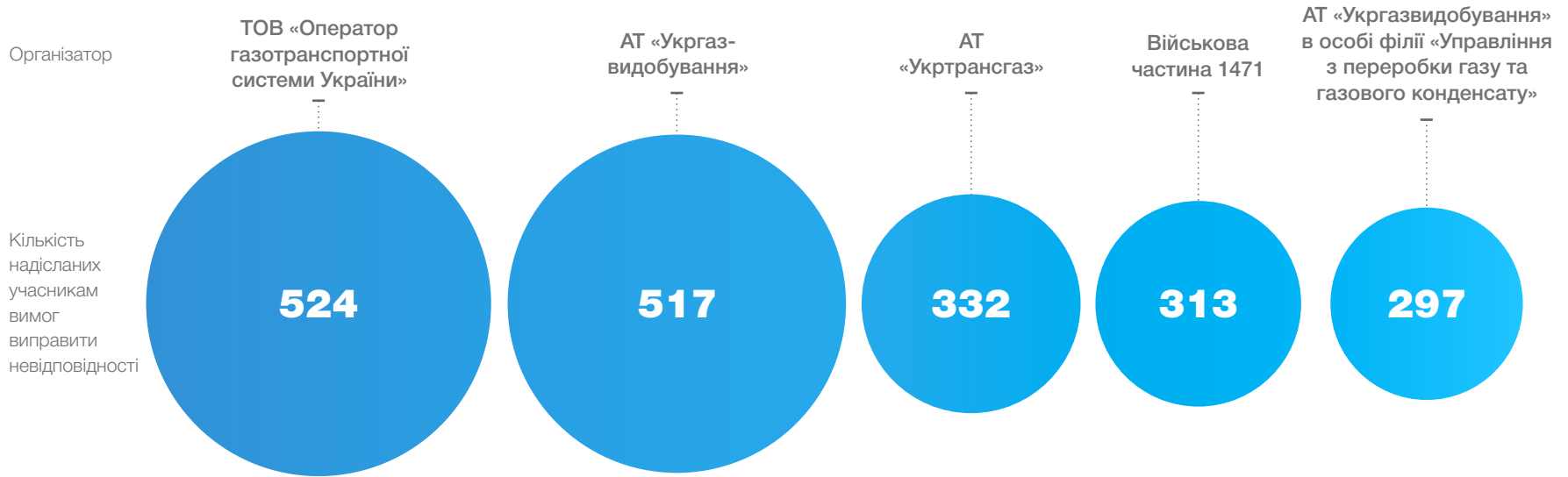
При цьому 62 % учасників отримували 24 години на виправлення ще й відносно рідко щодо всіх лотів, у яких брали участь, — рідше, ніж у кожному четвертому.

Учасники скоріш за все будуть частіше отримувати 24 години на усунення невідповідностей, що частіше братимуть участь у закупівлях загалом. Значний вплив інших факторів на цей показник нам виявити не вдалося.



Замовники, які надавали 24 години на виправлення помилок

Замовники-лідери за кількістю надісланих вимог виправити помилки



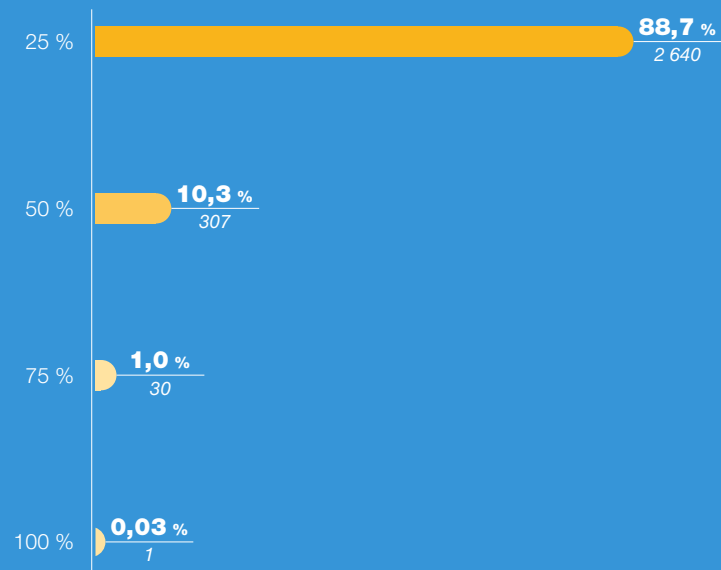
Ми зосередилися лише на тих замовниках, які часто проводили надпорогові закупівлі протягом досліджуваного року. Такими ми вважали замовників, які оголосили за рік щонайменше 12 таких закупівель (з розрахунку одна закупівля на місяць).

Таких замовників за досліджуваний період виявилось 4 388. 68 % з них (2 968) хоча б один раз дали учаснику 24 години на виправлення невідповідностей.

Найбільше вимог усунути невідповідності надіслало ТОВ «Оператор газотранспортної системи України» — 524 вимоги. Цікаво, що чотири з п'яти замовників, які найчастіше давали можливість виправити неточності, пов'язані з ринком газу.

Частка лотів з 24 годинами
серед усіх надпорогових лотів
замовника

100 % / 2 978



Інтервали на прикладі:

- 25 % варто читати як «від 0 % до 25 % включно»;
- 50 % варто читати як «від 25 % (не включно) до 50 % включно».

Замовники досить рідко мають лоти, у яких надають учасникам 24 години на виправлення. Для 89 % з них такі лоти становили менше ніж чверть від усіх їхніх лотів.

Можна припустити, що закупівлі на великі суми здебільшого організовують більш досвідчені замовники, які краще виявляють випадки, коли необхідно дати 24 години на виправлення. Проте, якщо проаналізувати кореляцію між тим, на які суми замовники оголошували закупівлі протягом року, і як часто вони надавали 24 години на виправлення помилок, зв'язок виявиться середньої сили (кореляція 0,4729).

Проте відносно сильною є кореляція між тим, як часто замовники загалом оголошують надпорогові закупівлі, і тим, як часто надають 24 години на виправлення невідповідностей (кореляція 0,6406).

Висновок: як і у випадку учасників, на частоту надання 24 годин на виправлення помилок замовниками в першу чергу впливає те, як часто ці замовники загалом оголошують надпорогові закупівлі.

24 години на виправлення учасникам дають 2/3 замовників, які часто проводять надпорогові закупівлі.

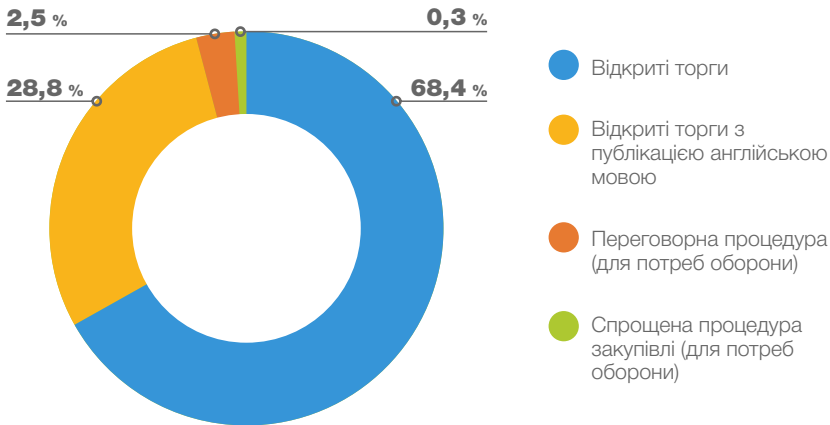
Лоти з 24 годинами на виправлення помилок

Замовники найчастіше вимагали усунути невідповідності у відкритих торгах (68 % серед усіх лотів з 24 годинами на виправлення) і відкритих торгах з публікацією англійською мовою (29 %).

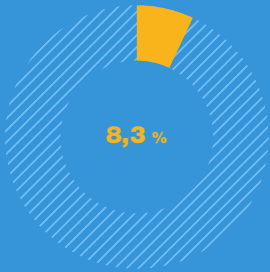
При цьому лоти з 24 годинами на виправлення у відкритих торгах становили майже кожен десятий лот від загалом усіх оголошених відкритих торгів за цей період (8 %), а для відкритих торгів з публікацією англійською мовою — майже кожен п'ятий (18 %).

З січня 2021 року замовники в Prozorro почали застосовувати нову спрощену процедуру закупівлі, яка замінила переговорну процедуру для потреб оборони. Лоти спрощеної процедури з 24 годинами на виправлення становили лише 0,3 % від усіх лотів з 24 годинами на виправлення, але при цьому третину від усіх оголошених за цей період лотів спрощеної процедури.

Закупівлі, у яких замовники надали учасникам 24 години на виправлення помилок



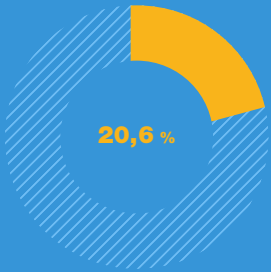
Частка лотів з 24 годинами на виправлення серед усіх оголошених закупівель цього ж виду



Відкриті торги



Відкриті торги з публікацією англійською мовою



Переговорна процедура (для потреб оборони)



Спрощена процедура закупівлі (для потреб оборони)

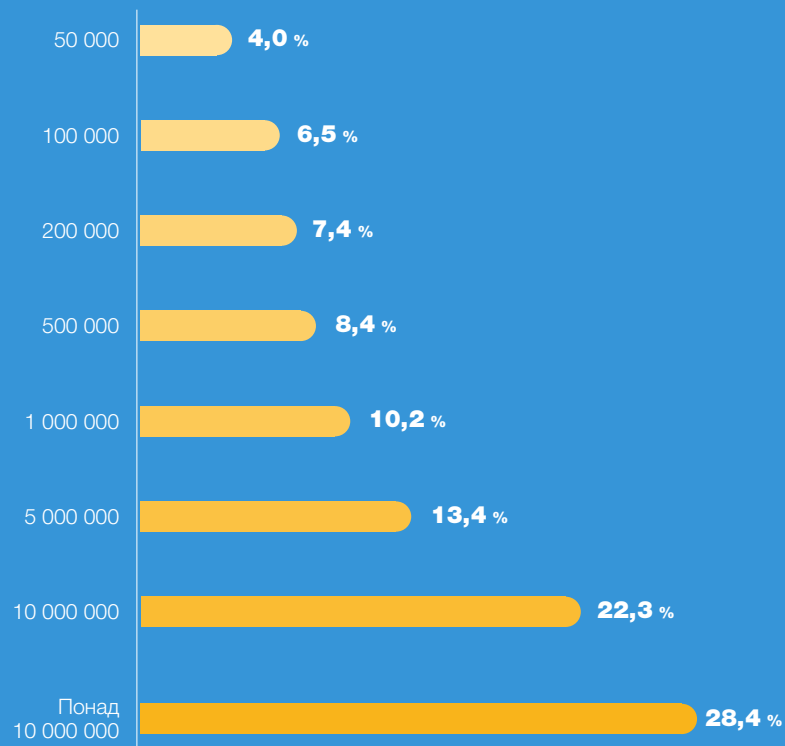
Загалом у відкритих торгах з публікацією англійською мовою та у спрощеній процедурі лоти з 24 годинами на виправлення помилок трапляються непропорційно часто порівняно з тим, скільки всього таких лотів оголошують.

Ми також виявили, що замовники значно частіше дають 24 години на виправлення в лотах з вищою очікуваною вартістю. Якщо в закупівлях з очікуваною вартістю до 200 тис. грн замовники надали 24 години на виправлення помилок лише в кожному двадцятому лоті (6 %), то в закупівлях з очікуваною вартістю понад 1 млн грн — у кожному п'ятому (21 %).

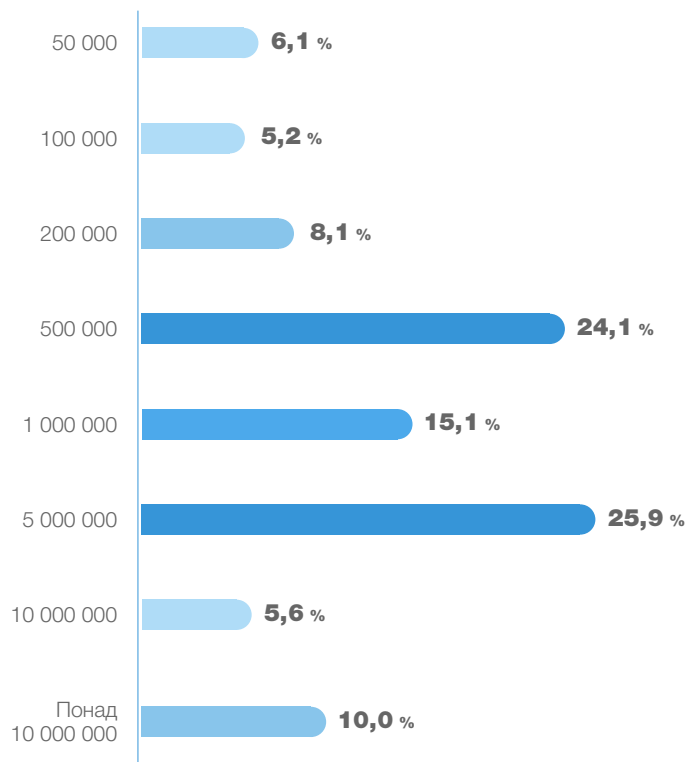
Інтервали на прикладі:

- 50 000 грн варто читати як «від 0 (не включно) до 50 000 включно»;
- 100 000 грн варто читати як «від 50 000 (не включно) до 100 000 включно».

Частка лотів з 24 годинами на виправлення серед усіх оголошених лотів певного діапазону



Частка лотів з 24 годинами на виправлення серед усіх лотів з 24 годинами на виправлення



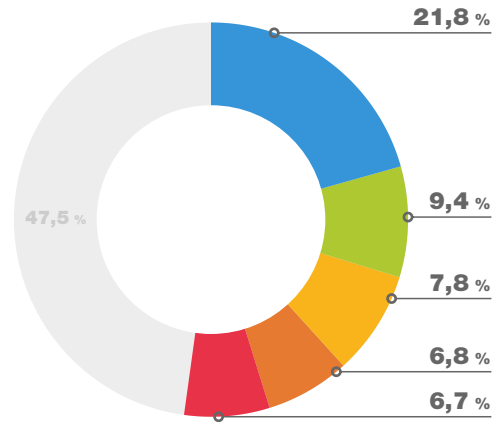
Якщо взяти всі лоти з 24 годинами на виправлення помилок за 100 %, то найбільше серед них лотів з очікуваною вартістю від 200 до 500 тис. грн і від 1 млн до 5 млн грн (разом 50 %).

Оскільки в дорожчих лотах замовники частіше надають учасникам 24 години на виправлення помилок, логічно, що частіше це трапляється в закупівлях будівельних робіт і нафтопродуктів. Серед лотів з 24 годинами на виправлення лоти із закупівлями будівельних робіт становили 22 % за кількістю. Далі йдуть закупівлі нафтопродуктів (9 %) і продуктів харчування (8 %).

Лоти з 24 годинами на виправлення становили в середньому 0,7 % від усіх лотів у межах свого підрозділу CPV, проте є й винятки. Найбільшу частку серед усіх своїх лотів за кількістю становили лоти з 24 годинами на виправлення в підрозділі CPV «Послуги, пов'язані з нафтогазовою промисловістю» (4,5 %) і «Готельні, ресторанні послуги та послуги з роздрібною торгівлі» (3,1 %).

Для закупівель послуг, пов'язаних з нафтогазовою промисловістю, таку кількість забезпечив лише один замовник АТ «Укргазвидобування», який загалом є одним з лідерів за наданням учасникам 24 годин на виправлення помилок.

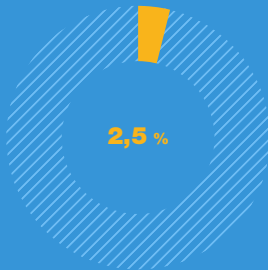
Частка від усіх лотів з 24 годинами на виправлення за кількістю



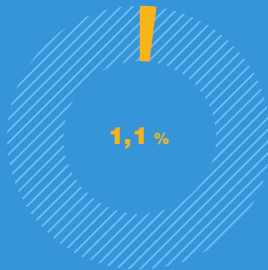
- 45000000-7 Будівельні роботи та поточний ремонт
- 09000000-3 Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії
- 15000000-8 Продукти харчування, напої, тютюн та супутня продукція
- 50000000-5 Послуги з ремонту і технічного обслуговування
- 33000000-0 Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни
- Інші підрозділи CPV

Для закупівель «Готельних, ресторанних послуг та послуг з роздрібної торгівлі» таку кількість забезпечили 233 різні замовники, переважно управління, відділи і заклади освіти.

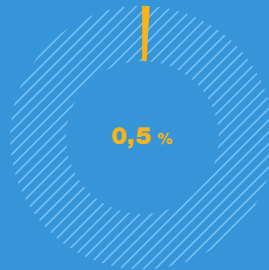
Частка від усіх лотів цього ж підрозділу CPV за кількістю



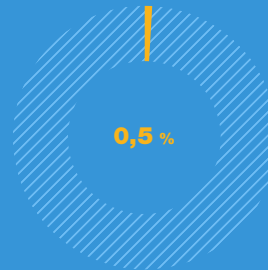
45000000-7
Будівельні роботи та поточний ремонт



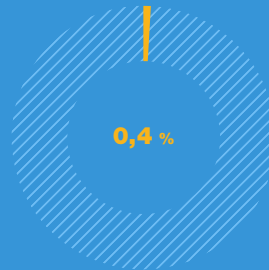
09000000-3
Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії



15000000-8
Продукти харчування, напої, тютюн та супутня продукція

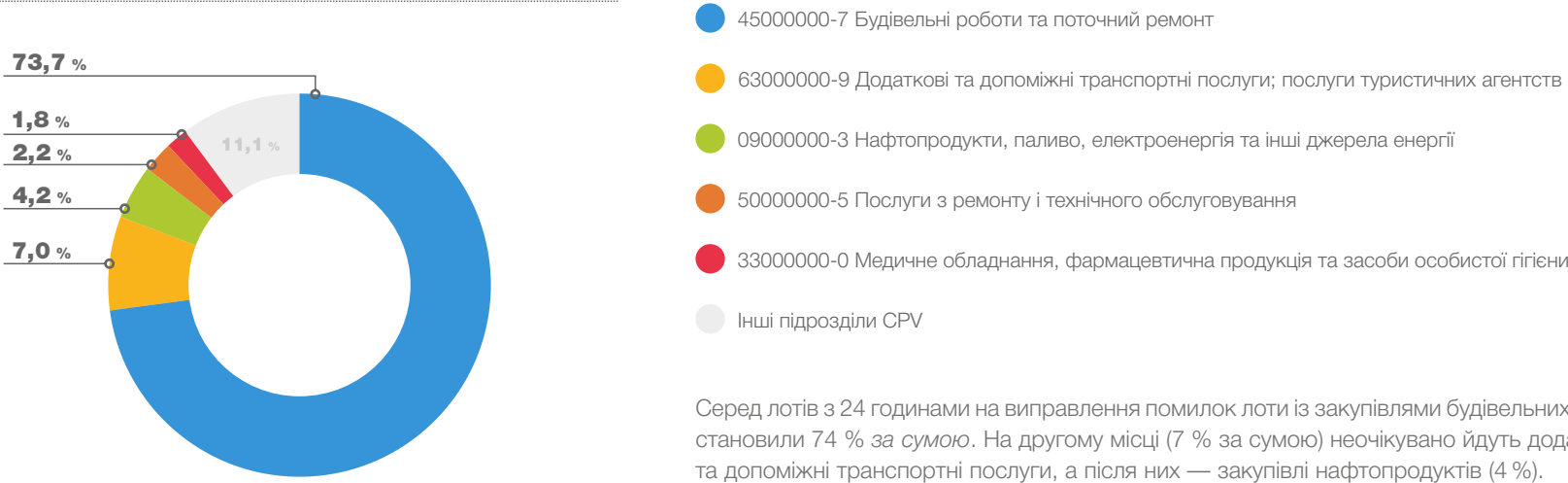


50000000-5
Послуги з ремонту і технічного обслуговування



33000000-0
Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни

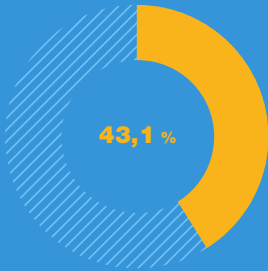
Частка від усіх лотів з 24 годинами на виправлення **за сумою**



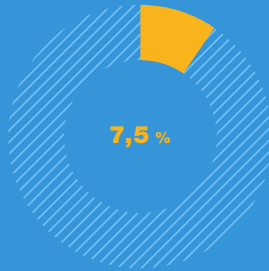
Частка від усіх лотів цього ж підрозділу CPV за сумою



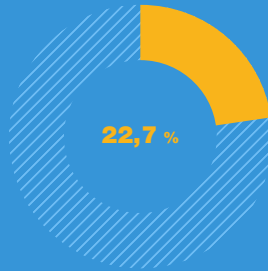
45000000-7
Будівельні роботи та поточний ремонт



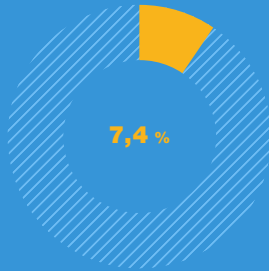
63000000-9
Додаткові та допоміжні транспортні послуги; послуги туристичних агентств



09000000-3
Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії



50000000-5
Послуги з ремонту і технічного обслуговування



33000000-0
Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни

Цікаво, що лоти з 24 годинами на виправлення помилок дев'яти підрозділів CPV³⁴ з усього 46 становили від 20 % до 40 % суми очікуваних вартостей усіх лотів цих підрозділів CPV. При цьому за кількістю ці ж лоти становили лише 1,4 % від усіх лотів цих підрозділів CPV. Це ще раз підтверджує тезу, що частіше замовники вимагають виправляти невідповідності в лотах з більшою очікуваною вартістю.

Найбільшу частку серед усіх лотів за сумою становили лоти з 24 годинами на виправлення в підрозділі CPV «Додаткові та допоміжні транспортні послуги» (43 %). Досить часто замовники, які забезпечили таку частку, це служби автомобільних доріг (13 замовників з усього 43).

Зв'язок між високою очікуваною вартістю лота та частотою надання 24 годин на виправлення можна спробувати пояснити тим, що закупівлі з більшою очікуваною вартістю можуть бути більш «складними» в контексті документів, які необхідно підготувати. Зокрема, це стосується будівельних робіт. Що більше документів необхідно надати та що складнішим є процес їх підготовки, то більш вірогідно учасник припуститься помилки.

Висновок: найбільша кількість лотів з 24 годинами на виправлення помилок трапляється у відкритих торгах. Проте у відкритих торгах з публікацією англійською мовою та у спрощених торгах із застосуванням електронної системи закупівель замовники дають учасникам 24 години на виправлення непропорційно часто до загальної кількості таких лотів.

Замовники частіше дають можливість виправити пропозицію в лотах з більшою очікуваною вартістю. Найчастіше як за сумою, так і за кількістю це трапляється в лотах на закупівлю будівельних робіт.

34. 45000000-7 Будівельні роботи та поточний ремонт, 63000000-9 Додаткові та допоміжні транспортні послуги; послуги туристичних агентств, 50000000-5 Послуги з ремонту і технічного обслуговування, 71000000-8 Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги, 90000000-7 Послуги у сферах поводження зі стічними водами та сміттям, послуги у сферах санітарії та охорони довкілля, 79000000-4 Ділові послуги: юридичні, маркетингові, консультаційні, кадрові, поліграфічні та охоронні, 76000000-3 Послуги, пов'язані з нафтогазовою промисловістю, 43000000-3 Гірничадобувне та будівельне обладнання



РОЗДІЛ 3

ОПИТУВАННЯ ЗАМОВНИКІВ І БІЗНЕСУ В PROZORRO

Щоб підтвердити чи спростувати окремі проблеми, які можуть бути пов'язані з функціоналом 24 годин на виправлення помилок, ми провели онлайн-опитування у співпраці з чотирма електронними майданчиками — Zakupki.prom.ua, SmartTender, E-Tender і Держзакупівлі.онлайн — і поставили вісім питань учасникам і вісім питань замовникам.

- **Застереження:** наше онлайн-опитування не можна вважати репрезентативним. Тобто ми не можемо стверджувати, що думку наших респондентів поділяють усі замовники й учасники в Prozorro.

Усього ми отримали відповіді від 464 замовників і 494 представників бізнесу в Prozorro³⁵. Більшість респондентів мали невеликий досвід надання / отримання 24 годин на виправлення невідповідностей: ≈48 % учасників і замовників стикалися з 24 годинами на виправлення до 10 разів за останній рік, а ≈46 % респондентів з обох груп не стикалися взагалі.

Більшість респондентів-учасників попередньо брали участь у допорогових (83 %) і надпорогових (68 %) конкурентних закупівлях.

Більшість респондентів-замовників організовували допорогові неконкурентні закупівлі (68 %), а також допорогові (75 %) і надпорогові (70 %) конкурентні закупівлі.

35. 1 % належить категорії «Інше». У цій категорії респонденти зазначали переважно «Замовник та учасник»

Задоволеність функціоналом 24 годин на виправлення помилок

Задоволення функціоналом 24 годин на виправлення серед тих, хто мав відповідний досвід



Більшість респондентів (73 % учасників і 84 % замовників), які не мають досвіду з 24 годинами на виправлення помилок, на питання про свою задоволеність цим функціоналом обрали відповідь «Не знаю / ще не визначився (-лась) / досвід відсутній». Тому на інфографіці ми показали відповіді лише тих, хто такий досвід мав.

Результати свідчать, що 78 % учасників та 80 % замовників дуже задоволені або переважно задоволені функціоналом 24 годин на виправлення помилок.

Висновок: як замовники, так і учасники здебільшого задоволені функціоналом 24 годин на виправлення помилок.

Функціонал 24 годин на виправлення помилок і спрощені закупівлі

Чи варто, на думку респондентів, запровадити механізм 24 годин на виправлення помилок у спрощених закупівлях



Більшість учасників (78 %) і замовників (62 %) погодилися з думкою, що механізм 24 годин на виправлення варто також запровадити в спрощених закупівлях. Замовники менше підтримують таку пропозицію, можливо, через те, що вони більше переживають, чи не затягне такий крок тривалість спрощених закупівель.

Значних відмінностей у відповідях респондентів з досвідом і без досвіду в спрощених закупівлях ми не виявили.

Висновок: більшість опитаних підтримали ідею запровадити 24 години на виправлення помилок і в спрощених закупівлях. Така пропозиція може бути актуальною та зекономити чимало коштів, враховуючи, що за перші п'ять місяців існування спрощені закупівлі становили 50 % за кількістю від усіх конкурентних лотів у Prozorro, їх щонайменше один раз організовували 78 % замовників, а участь у цих лотах узяли 60 % від усіх учасників конкурентних закупівель³⁶.

У 2020 році спрощені закупівлі тривали в середньому 25 днів, і частина замовників та учасників вважали їх надто розтягнутими в часі³⁷. Проте 3 червня 2021 року Верховна Рада України ухвалила нові зміни до Закону³⁸, які повинні скоротити тривалість спрощених закупівель, а тому цієї проблеми можна уникнути.

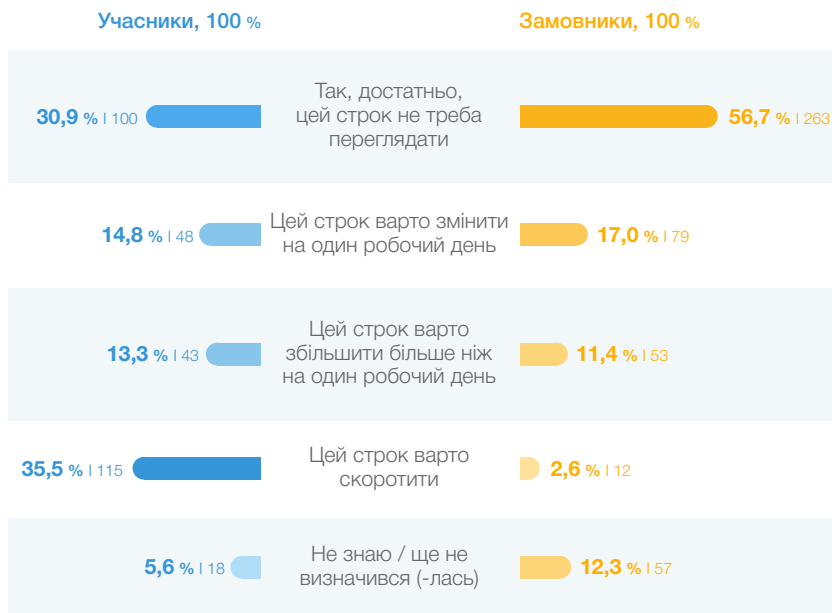
36. Більше про спрощені закупівлі можна дізнатися в нашому дослідженні «НеСпрощені закупівлі: враження замовників та бізнесу»: bit.ly/SP-report

37. Більше про спрощені закупівлі можна дізнатися в нашому дослідженні «НеСпрощені закупівлі: враження замовників та бізнесу»: bit.ly/SP-report

38. bit.ly/zminy_v_zakoni

Чи достатньо часу на виправлення невідповідностей

Чи достатньо учасникам часу для виправлення невідповідностей



Ми спитали в респондентів, чи достатньо, на їхню думку, 24 годин, щоб виправити невідповідності в тендерній документації. Більшість замовників (57 %) вважають, що цього строку достатньо, а ще 17 % висловилися за те, щоб збільшити його до одного робочого дня.

Натомість відповіді учасників розділилися. Найбільшу кількість голосів (36 %) респонденти віддали за те, щоб зменшити строк. Можливо, це пов'язано з тим, що вони досить швидко усували помилки, які замовники виявили в їх-

ніх документах на підтвердження права підпису та відповідності кваліфікаційним критеріям, і хотіли б швидше завершити закупівлю й підписати договір. Ще 31 % учасників відповіли, що 24 годин достатньо, а 28 % опитаних вважають, що цей строк треба збільшити.

Якщо проаналізувати відповіді лише тих учасників, яким уже надавали 24 години на виправлення помилок, то результати дещо зміняться:

- 37 % виступають за скорочення строку (серед усіх учасників — 36 %);
- 25 % за те, що цього строку достатньо (серед усіх учасників — 31 %);
- ще 34 % пропонують збільшити цей строк (серед усіх учасників — 28 %).

Тобто частка тих, хто хоче збільшити строк на виправлення помилок, дещо більша.

На жаль, ми припустилися помилки під час складання опитувальника й із загалом 494 відповідей від учасників на це питання можемо врахувати лише 324.

Висновок: серед учасників немає одностайної думки щодо того, чи достатнього 24 годин на виправлення невідповідностей. 62 % з них або скоротили б цей строк, або не змінювали б його. При цьому третина учасників вважає, що його треба збільшити.

Компромісом могло б бути рішення збільшити строк 24 години до одного робочого дня і при цьому дозволити учаснику з власної ініціативи раніше припиняти його, якщо він упевнений, що вже завантажив оновлені документи в Prozorro.

У яких документах учасники припускаються помилок

У яких документах учасники припускаються помилок

Кількість згадок від учасників, 100 % | 853

Кількість згадок від замовників, 100 % | 1 038



Лише 6 % учасників зазначили, що не припускалися помилки у своїй тендерній пропозиції, і лише 11 % замовників стверджують, що у їхніх закупівлях учасники не припускаються помилок. Таким чином, тендерну пропози-

цію без помилок можна вважати радше винятком у публічних закупівлях, ніж правилом.

Усі інші учасники обрали кожен у середньому два види документів із запропонованого переліку, у яких вони помилялися. Замовники обрали в середньому три документи, у яких їхні учасники припускалися невідповідності.

Найчастіше з нашого переліку учасники робили помилки у «*Будь-яких інших довідках у довільній формі, крім уже вище зазначених*». Цей пункт відмітив майже кожен п'ятий опитаний учасник. Далі йдуть «*Інформація про технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, а також технічна специфікація*» (відмітив кожен шостий учасник) і «*Сертифікати та паспорти для підтвердження якості чи технічних характеристик товару*» (кожен десятий учасник).

Цікаво, що дуже схожі відповіді надали й замовники. Тобто думки про те, у яких саме документах найчастіше трапляються помилки, у першої та другої групи респондентів здебільшого збігалися.

Учасники та замовники могли відмітити від одного до 15 варіантів.



Висновок: з січня по травень 2021 року замовники оголошували в середньому від 23 до 40 тис. надпорогових закупівель щомісяця, а тому логічно припустити, що хоча б один раз у всіх наданих документах хтось усе ж таки помилявся. Тому не дивно, що з різною частотою, але респонденти згадали всі перелічені нами документи як документи, у яких роблять помилки.

З огляду на це можна припустити, що сфера публічних закупівель виграла б, якби перелік документів, у які можна вносити виправлення, максимально розширили. Зокрема, навряд чи виправлення помилок у документах відповідно до статті 17 Закону становитиме загрозу для таких принципів здійснення закупівель, як добросовісна конкуренція та максимальна економія.

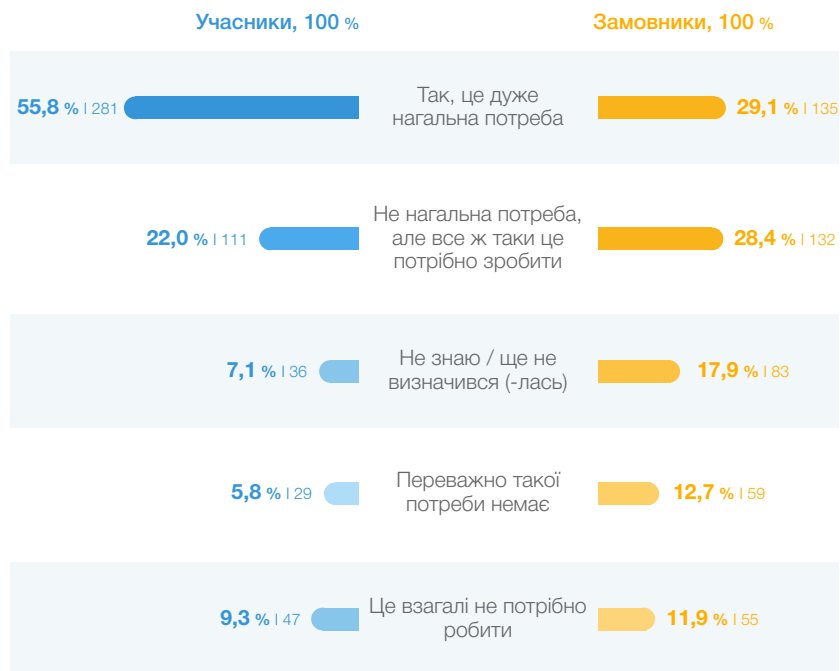
Водночас необхідно врахувати, що в більшій кількості документів учасники матимуть можливість виправляти помилки (або дозавантажувати ці документи), то більшим буде додаткове навантаження на замовників. Окрім цього, важливо визначити, виправлення невідповідностей у яких документах може негативно впливати на конкуренцію, а у яких ні.

Найчастіше помилки трапляються в довідках у довільній формі, інформації про технічні, якісні та кількісні характеристики, а також сертифікатах і паспортах для підтвердження якості.

Довідки в довільній формі тяжко прописати в Законі так, щоб передбачити всі можливі з них. Тому, якщо буде ухвалено рішення, що треба розширити перелік документів для виправлення помилок, напевно, доцільніше було б перелічити в Законі лише ті документи, вносити зміни в які заборонено.

Чи потрібно розширити перелік документів, у яких можна виправляти невідповідності

Чи потрібно розширити перелік документів, у яких можна виправляти невідповідності



Більшість учасників і замовників висловилися за те, що перелік документів, у яких можна виправляти невідповідності, треба розширити. Порівняно із замовниками серед учасників менше тих, хто ще не визначився (7 %), а підтримують таку ідею 78 % з них. Менше, ніж у випадку учасників, але більшість замовників теж підтримали таку пропозицію (58 %), а майже кожен п'ятий ще не визначився (18 %).

Якщо проаналізувати відповіді на це питання лише серед тих учасників, які вже мають досвід 24 годин на виправлення помилок, результати залишаться майже незмінними. Якщо так само подивитися на відповіді замовників, то 59 % підтримуватимуть цю ідею (серед усіх замовників — 58 %), а 29 % будуть проти (серед усіх замовників — 25 %).

Можливо, замовники з досвідом 24 годин на виправлення дещо більше проти розширення переліку документів для виправлень, ніж усі замовники, оскільки це може створити для них більше додаткової роботи чи нові ризики для закупівель.

Ми також спитали про те, які конкретно документи, на думку респондентів, необхідно дозволити виправляти. Відповіді на це питання ми приймали лише від тих респондентів, які загалом підтримали таку ідею.

Відповіді на це питання були більш рівномірними порівняно з питанням про те, у яких документах найчастіше трапляються помилки. Якщо в питанні про помилки кожен з варіантів отримав від 1,3 % до 18,3 %, то в цьому питанні — від 4,3 % до 11,9 %. Тобто респонденти проявили меншу одноставність.

Які документи варто дозволити виправляти (у тому числі дозавантажувати) під час дії 24 годин на виправлення

Кількість згадок від учасників, 100 % | 2 228

Кількість згадок від замовників, 100 % | 1 198



Проте найбільшу підтримку серед учасників отримали такі документи:

- будь-які інші довідки в довільній формі, крім уже зазначених (10,1 %);
- інформація про технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, а також технічна специфікація (9,7 %);
- сертифікати та паспорти для підтвердження якості чи технічних характеристик товару (9,2 %).

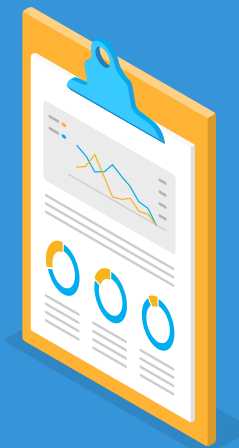
Серед замовників найбільшу підтримку отримали такі відповіді:

- інформація про технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, а також технічна специфікація (11,9 %);
- сертифікати та паспорти для підтвердження якості чи технічних характеристик товару (11,4 %);
- КЕП / УЄП (8,5 %).

Висновок: замовники порівняно з учасниками були більш стримані з приводу того, чи потрібно розширювати перелік документів для виправлень. Проте більшість, як і більшість учасників, підтримала цю ідею.

Респонденти не проявили одностайності щодо того, які саме документи необхідно дозволити виправляти. Схоже на те, що трапляються різні випадки, у яких кожен з можливих документів може містити помилку.

Найбільшу зацікавленість як учасники, так і замовники висловили щодо того, щоб дозволити виправляти невідповідності в інформації про технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, технічній специфікації, а також сертифікатах і паспортах для підтвердження якості чи технічних характеристик товару.



ВИСНОВКИ:

За перший рік роботи функціонал 24 години на виправлення помилок допоміг зекономити державі щонайменше 2,25 млрд грн. Цього вдалося досягти попри те, що лише в 46 % усіх випадків надання 24 годин на виправлення учасники все ж таки внесли зміни й стали переможцями, а Закон діє досить обмежено й дозволяє вносити зміни лише у двох випадках: у документи на підтвердження права підпису та відповідності кваліфікаційним критеріям. Заощаджена сума зіставна з витратами платників податків на Державне управління справами у 2021 році, яке забезпечує діяльність Президента України, Ради національної безпеки і оборони України та інших допоміжних органів³⁹.

Порівняно багато учасників припускаються помилки в документах, що підтверджують кваліфікаційні критерії і право підпису, проте вони роблять це не дуже часто. 40 % усіх замовників у надпорогових закупівлях встигли за рік щонайменше один раз дати 24 години на виправлення помилок 28 % (двадцятьом вісьмом відсоткам) усіх учасників цих закупівель у 15 % надпорогових лотів.

Учасники переважно використовували можливість внести зміни до пропозиції, якщо замовники дали її (84 % випадків). Проте переможцями в результаті стала дещо менше ніж половина з них (46 %).

Ми не маємо вичерпної відповіді на питання, чому окремі учасники не вносять зміни до пропозиції. Проте на це може впливати необхідність вносити зміни на вихідних, незрозуміння того, як працює функціонал 24 годин на виправлення помилок, порушення з боку замовника тощо.

Замовники значно частіше виявляють помилки в документах на підтвердження кваліфікаційних критеріїв, ніж у документах на підтвердження права підпису (90 % згадок проти 9 % у вимогах замовників). Проте також до-

сить часто (17 % згадок) замовники просили виправити невідповідності, які швидше за все не можна виправляти. Зокрема, це свідчить про наявність запиту на ширший перелік документів, які можна виправляти.

Цю думку підтвердило й опитування. Найчастіше помилки трапляються в довідках у довільній формі, інформації про технічні, якісні та кількісні характеристики, а також сертифікатах і паспортах для підтвердження якості. Проте учасники та замовники хотіли б, щоб Закон дозволяв виправляти невідповідності і в інших документах.

Що більшою є очікувана вартість лота, то більш вірогідно замовник надасть учаснику 24 години на виправлення невідповідностей. Окрім цього, замовники частіше надають 24 години на виправлення помилок у відкритих торгах з публікацією англійською мовою та спрощених торгах із застосуванням електронної системи закупівель, ніж у відкритих торгах (без публікації англійською мовою).

Більшість замовників й учасників (80 % і 78 % відповідно) або дуже задоволені, або переважно задоволені функціоналом 24 годин на виправлення помилок. Вони також переважно погоджуються (62 % і 78 % відповідно), що можливість внести правки до пропозиції треба запровадити і в спрощених закупівлях.

Учасники розділилися ледь не на три однакові табори з приводу питання, чи необхідно переглядати строк на виправлення невідповідностей. Приблизно третина з них вважає, що його треба скоротити, третина виступає за збільшення цього строку і ще третина вважає, що його треба залишити таким, яким він є зараз. Компромісом могло б стати збільшення строку 24 години до одного робочого дня і надання дозволу учасникам з власної ініціативи раніше припиняти його перебіг, якщо вони вже завантажили оновлені документи.

39. Указ Президента України «Про Державне управління справами» від 23 лютого 2000 року № 278: bit.ly/3vT1wae

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