

# ВІЙНА І PROZORRO

як жили публічні закупівлі у перші пів року  
повномасштабного вторгнення

**Трансперенсі Інтернешнл Україна** – представництво глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює в більше як 100 країнах світу. Місія Трансперенсі Інтернешнл Україна – обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності й доброчесності публічної влади і громадянського суспільства. Дізнатися більше про діяльність організації можна на вебсайті: [www.ti-ukraine.org](http://www.ti-ukraine.org)

**Автор:** Юрій Гермашев

**Команда:** Юрій Гермашев, Валерія Залевська, Поліна Колганова, Іван Лахтіонов, Сергій Павлюк, Ярослав Пилипенко, Володимир Даценко, Вероніка Борисенко, Катерина Русіна та Анастасія Ференц

**Літературна редакторка:** Мар'яна Добоні

**Дизайн:** Олена Зенченко

Дослідження підготовлено командою DOZORRO

**DOZORRO** – це проєкт громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна, покликаний забезпечити рівні правила гри у сфері публічних закупівель

Команда проєкту створила та адмініструє моніторинговий портал [dozorro.org](http://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 органи правопорядку про порушення

З рештою наших досліджень можна ознайомитися в розділі «Дослідження» – «Публічні закупівлі» на сайті Трансперенсі Інтернешнл Україна: [bit.ly/DOZORRO-research](http://bit.ly/DOZORRO-research)

© 2022 Transparency International Ukraine. All rights reserved

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проєктів Трансперенсі Інтернешнл Україна в межах проєкту «Re:silience. Re:covery. Re:construction. (Re:Ukraine project)» і розвитку публічних закупівель. 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. Проте Трансперенсі Інтернешнл Україна не несе відповідальності за наслідки її використання з іншою метою або в іншому контексті.

Цей звіт підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його вміст є виключною відповідальністю Трансперенсі Інтернешнл Україна і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.



# ЗМІСТ

Резюме .....	4
Вступ .....	5
Розділ I. Відкритість і доступність закупівель в умовах воєнного стану .....	6
Що вплинуло на відкритість даних під час війни .....	6
Загальні показники відкритості та доступності .....	7
Динаміка публікації даних про закупівлі .....	8
Обсяг даних про закупівлі за регіонами .....	10
Висновки розділу .....	13
Розділ II. Результативність закупівель .....	15
Результативність на етапах від оголошення закупівлі до підписання договору .....	15
Результативність на етапі договорів .....	16
Внесення змін у договори .....	21
Динаміка внесення змін .....	22
Причини внесення змін .....	23
Висновок розділу .....	23
Висновки та рекомендації .....	25
Додатки .....	27

# РЕЗЮМЕ

Від початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України до кінця серпня 2022 загальна кількість лотів у системі Prozorro порівняно з аналогічним періодом 2021 року впала у 2,6 рази, а конкурентних – у понад 4 рази. **Зниження кількості опублікованих лотів – наслідок як загального зменшення закупівель у країні, так і зменшення відкритості самої системи Prozorro.**

Наприкінці лютого 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову №169, що змінила порядок проведення закупівель, щоб спростити та пришвидшити закупівлі. Замовники отримали можливість не публікувати дані про них у Prozorro та не проводити конкурентні<sup>1</sup> процедури. Надалі постанова зазнавала змін, які вплинули на кількість опублікованих лотів у державній системі закупівель. Це підтверджується значним зростанням кількості лотів з кінця червня – одразу після того, як влада зобов'язала проводити закупівлі в Prozorro або публікувати про них інформацію.

Вплив змін у постанові на відкритість державної системи закупівель й активність замовників вказує на те, що **варто доповнити чинний Закон України «Про публічні закупівлі» положеннями, які дозволяють здійснювати швидкі, відкриті та конкурентні процедури в екстремальних умовах**, таких як війна, пандемія або стихійне лихо. Тоді не буде потреби терміново ухвалювати нормативно-правові акти та численні зміни до них, щоб урегулювати ситуацію, а ризик юридичних колізій зменшиться.

Окремо варто зауважити, що **наразі з відкритих джерел неможливо встановити, скільки закупівель відбулося в Україні від початку повномасштабного вторгнення**. Дані – дуже важливий ресурс, який дозволяє самій владі ухвалювати зважені та ефективні рішення. Значна кількість даних про договори, укладені з 24 лютого 2022 року, має бути в Державній казначейській службі України (ДКСУ). Адже замовники, які купують за бюджетні кошти, передають до неї відомості для проведення оплат за договорами. Тому **щоб відновити в Prozorro інформацію про закупівлі за час повномасштабної війни, потрібно налагодити обмін даними між Prozorro та ДКСУ**. У майбутньому ризик такої втрати інформації розв'язала б єдина система звітування за договорами, що замінить наявний громіздкий і неефективний механізм звітності в трьох системах (Prozorro, Spending, ДКСУ)<sup>2</sup>.

Оцінка результативності проведених закупівель показує, що **за час повномасштабної війни лише 42,5 % оголошених конкурентних лотів завершилися підписанням договору**. Здебільшого неуспішність закупівель зумовлена недостатньою кількістю учасників (95,2 % неуспішних лотів) і дискваліфікацією всіх учасників (4,48 % неуспішних лотів). Можливо, причиною є загальне зменшення конкурентних лотів, опублікованих у системі Prozorro: замовники перестають публікувати закупівлі в Prozorro, внаслідок чого учасники перестають шукати в Prozorro потенційних покупців.

Майже 30 % завершених у період повномасштабної війни договорів розірвали. Це вчетверо більше, ніж у 2021 році.

Для договорів, укладених за процедурами, що передбачають обов'язкове звітування про стан виконання договору, **основними причинами розірвання були зменшення фінансування, зміна вартості закупівель, неможливість виконання зобов'язань**. Найбільший відсоток розірваних

---

<sup>1</sup> Конкурентні – типи методів закупівлі, які прямо передбачають змагальність учасників і можливість учасників вільно подавати свої пропозиції

<sup>2</sup> [Утричі менше: як удосконалити звітування за договорами](#)

договорів, понад 90 % – у договорах, пов'язаних з послугами у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги.

Частка договорів зі змінами у 2022 році становить 11,6 % від загальної кількості, що трохи менше за показник аналогічного періоду 2021 року. З огляду на значне зростання частки розірваних договорів у період повномасштабної війни 2022 року припускаємо, що **контрагенти більш схильні розірвати договір, аніж досягти нових домовленостей.**

## ВСТУП

24 лютого 2022 року російська федерація здійснила повномасштабне вторгнення. Війна, яка почалася у 2014 році, охопила всю територію України. Усі аспекти нашого життя зазнали значних змін, що є очікуваною реакцією на зміну навколишніх умов та нові виклики. У тому числі повномасштабна війна призвела до низки чинників, які сильно вплинули на публічні закупівлі:

- зміни законодавства, що регулюють сферу публічних закупівель;
- обмеження інформації, що потрапляє в публічний доступ;
- зміна потреб замовників у зв'язку з війною;
- зменшення кількості постачальників;
- необхідність швидко задовольняти потреби замовників;
- зміни в розподілі та надходженні коштів держави та громад;
- окупація селищ, міст та цілих регіонів України загарбником, що унеможливило нормальне життя, у тому числі й забезпечення потреб громад через публічні закупівлі.

Ми вирішили оцінити, як зазначені зміни вплинули на систему публічних закупівель. Дослідження зосереджено на аналізі проблем відкритості системи і результативності закупівель у воєнний час.

Ми дослідили закупівлі, оголошені з 24 лютого до 1 вересня 2022 року, і закупівлі за аналогічний період 2021 року. У дослідженні враховано те, що частину даних вилучили з Prozorro (закрили знаками «O») через вимоги воєнного стану.

# РОЗДІЛ 1. ВІДКРИТІСТЬ І ДОСТУПНІСТЬ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель – один з головних принципів, закріплених у статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі». Він полягає в тому, що держава гарантує та забезпечує громадянам можливість отримувати інформацію, на що і як саме держава та місцеве самоврядування витрачають кошти відповідних бюджетів.

**Це основоположний фактор протидії корупції, зловживанням та розтратам публічних коштів.** Мінімальний прояв принципу відкритості – інформування про те, що закупівля відбулася. Тоді як максимальний – можливість відстежити всі етапи закупівлі, від публікації плану до звіту про виконання договору, узяти участь у закупівлі, конкуруючи з іншими учасниками, отримати зворотний зв'язок від замовника. Конкуренція допомагає замовникам отримати кращу ціну та вищу якість, тобто провести закупівлю більш ефективно.

Відкритість дозволяє:

- замовнику та постачальнику – знайти одне одного;
- громадськості – побачити, куди пішли кошти платників податків;
- органам моніторингу та контролю – запобігти зловживанням і неефективності;
- владі – ухвалювати рішення про регулювання сфери закупівель і суміжних сфер суспільного життя на основі даних, а не здогадок.

## Що вплинуло на відкритість даних під час війни

Війна – це надскладні умови. Вона значно ускладнює саме проведення закупівель, що відповідно суттєво впливає на публікацію інформації про закупівлі, зокрема через такі причини:

- **Вимоги поточного законодавства.** Від 28 лютого 2022 року питання публічних закупівель регулювалися постановою Кабінету Міністрів України №169. Від дати ухвалення її до кінця серпня 2022 року ця постанова мала десять редакцій, що змінювали правила проведення закупівель і вимоги до публікації даних: від фактичного дозволу публікувати відомості про будь-які закупівлі через 20 днів після завершення війни (тобто невідомо коли) до вимоги публікувати відомості про проведені закупівлі та проводити більшість з них через систему Prozorro.

Якщо нормативні акти дозволяють замовникам не публікувати відомості в Prozorro, то дуже ймовірно, вони робитимуть це значно рідше.

- **Фізична неможливість публікувати дані.** Загрози ракетних ударів, перебої в енергопостачанні, активні бойові дії та окупація унеможливають проведення закупівель в електронній системі та публікацію даних про них для деяких замовників.
- **Можлива загроза безпеці від оприлюднення.** Інколи дані про предмети закупівель, місця поставок, розташування складів можуть потенційно загрожувати безпеці під час війни. Так, не варто розкривати місце розташування складів, куди постачаються гуманітарні вантажі, броньовані автомобілі чи медикаменти, щоб не наразити їх на додаткову небезпеку ракетних ударів.

- **Невідкладність потреби.** В умовах повномасштабної війни цілком очікувані ситуації, коли певні товари / роботи / послуги потрібні «на вчора». Відповідно деколи немає часу та можливості не тільки провести конкурентні процедури, а навіть опублікувати відомості в Prozorro.

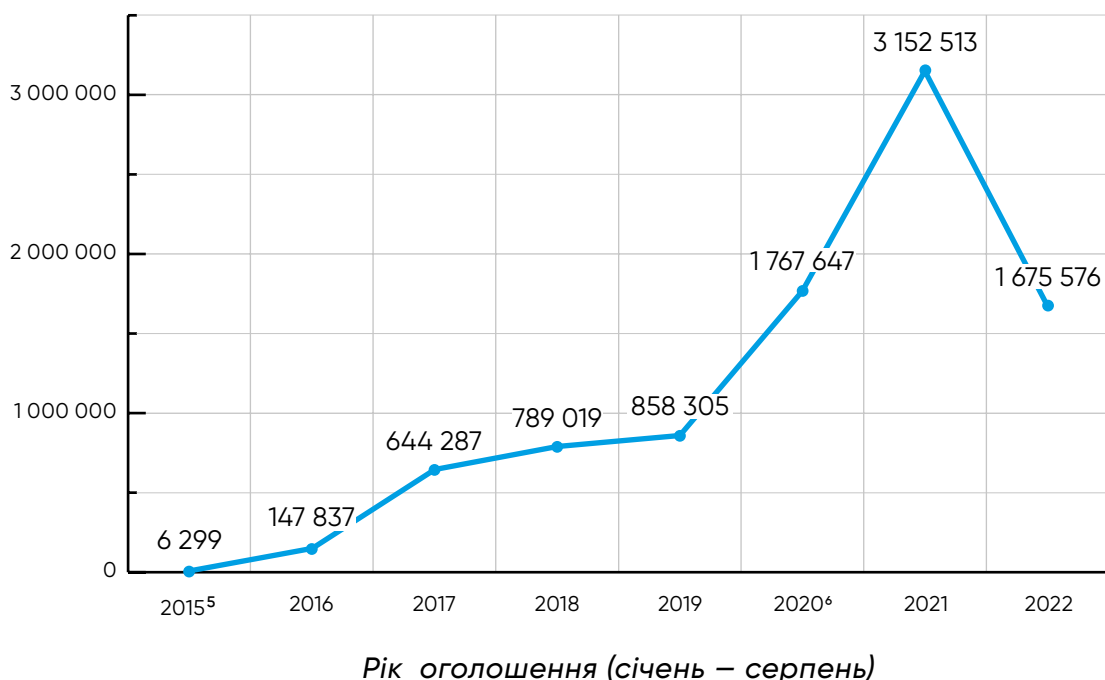
Отже, у Prozorro немає повної інформації про проведені протягом воєнного часу закупівлі. За таких умов ми спробували оцінити відкритість закупівель, які зараз є в системі Prozorro, опосередковано, порівнявши закупівлі в системі за березень–серпень 2022 року з показниками за аналогічний період 2021 року. Наразі це єдиний спосіб, як на основі відкритих даних оцінити обсяг закупівель, інформація про які відсутня в Prozorro.

Варто відзначити, що розпорядники бюджетних коштів усе ще мають подавати відомості про закупівлі та укладені договори до Державної казначейської служби України (далі – ДКСУ). Але ці відомості, на жаль, відсутні у відкритому доступі. Якщо налагодити інтеграцію систем Prozorro та ДКСУ для обміну даними, більшість критично важливих даних для аналізу закупівель періоду повномасштабної війни можна відновити. У майбутньому ризик такої втрати інформації розв'язала б єдина система звітування за договорами, що заощадить як бюджетні кошти, так і час, який замовники витрачають на звітування<sup>3</sup>.

## Загальні показники відкритості та доступності

Попри повномасштабну війну, замовники продовжують розміщувати інформацію про закупівлі в системі Prozorro, але кількість опублікованих лотів порівняно з аналогічним періодом<sup>4</sup> 2021 року

### Кількість лотів, опублікованих з січня по серпень, за роками



<sup>3</sup> [Утричі менше: як удосконалити звітування за договорами](#)

<sup>4</sup> Порівнюються періоди з 24.02 по 31.08.2021 та з 24.02 по 31.08.2022

<sup>5</sup> Низька кількість оголошених лотів у 2015 і 2016 роках пояснюється, тим, що в цей час систему Prozorro лише тестували. Тоді публікація закупівель у системі була добровільною і доступною лише для закупівель, які не є процедурами згідно із законом

<sup>6</sup> Різкий ріст кількості оголошених лотів зумовлений змінами вимог закону щодо звітування про закупівлі. Замовники почали завантажувати в систему звіти про всі договори від 1 копійки

значно менша. У 2021 замовники опублікували відомості про 2 474 951 лот, у 2022 році – 925 794. **Тобто кількість лотів менша в 2,6 раза.**

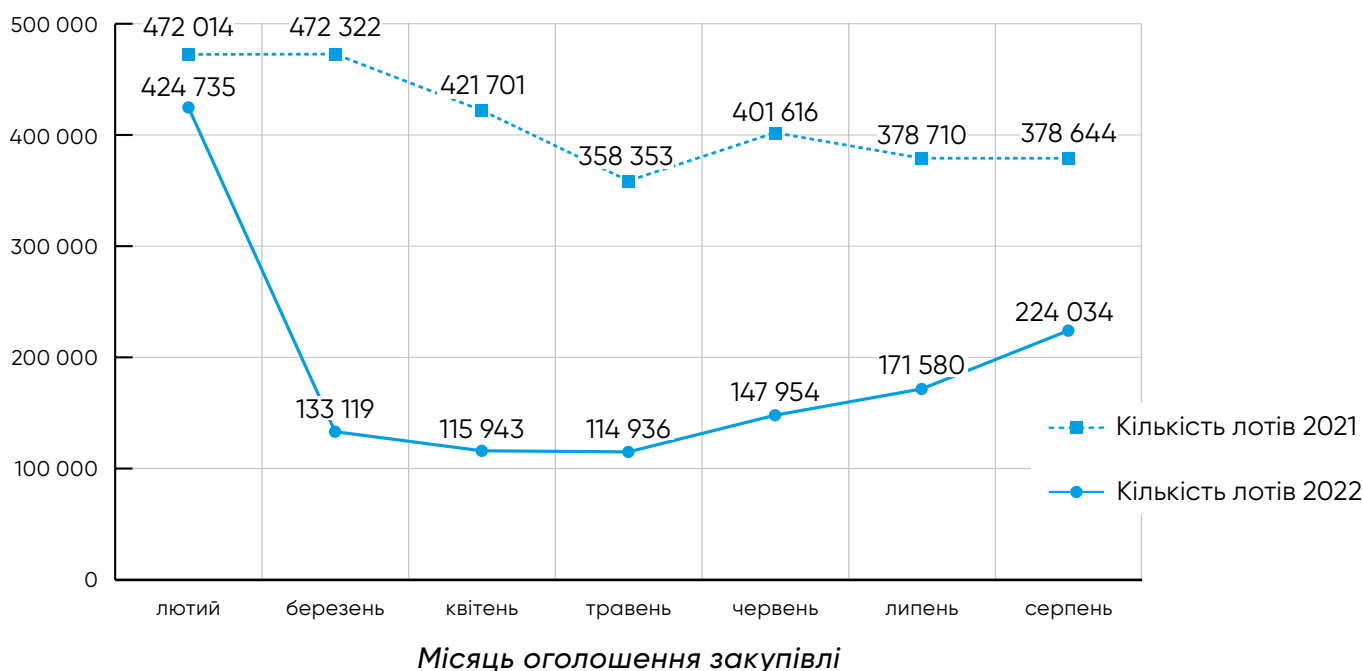
Окремої уваги під час дослідження питання відкритості потребують конкурентні закупівлі, оскільки саме вони передбачають зниження ціни, можливість будь-якому учаснику дізнатися та брати участь у закупівлі, а всім зацікавленим особам – дізнатися, за якими принципами відбувся відбір постачальника. Кількість конкурентних лотів за вказаний період 2021 року становила 321 859, у 2022 році – 78 051. **Кількість конкурентних лотів зменшилася в 4,1 раза.**

Ми також порівняли показники 2022 і з іншими роками – у період з січня до серпня. Від 2015 кількість опублікованих закупівель невпинно зростала. У 2022 році ця тенденція вперше змінюється. Ба більше, 45,8 % від усіх лотів 2022 року додали в систему Prozorro у січні-лютому, тобто до повномасштабної війни. Це наочно ілюструє різке падіння кількості опублікованих відомостей саме через війну.

## ■ Динаміка публікації даних про закупівлі

Динаміка публікації лотів за місяцями<sup>7</sup> показує значний спад (у 3 рази) у березні порівняно з лютим. Найменше лотів було оголошено в травні: якщо порівнювати з лютим, то їхня кількість менша в 3,6 раза.

### Кількість оголошених лотів за місяцями (лютий повністю)

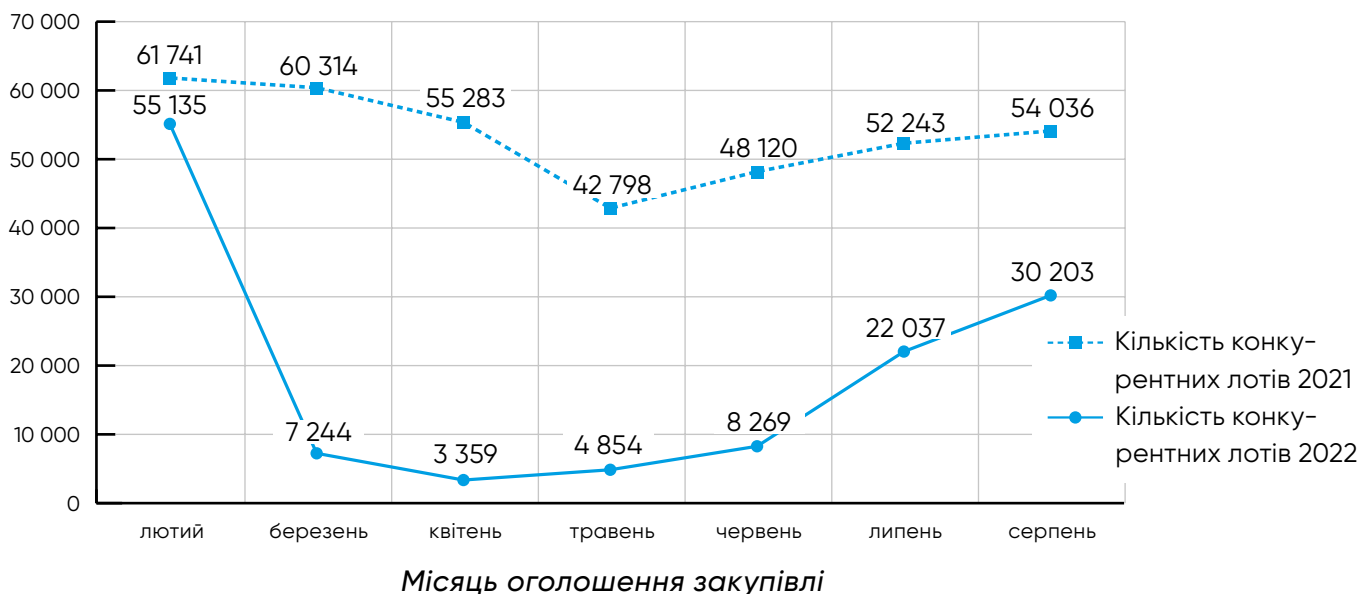


Динаміка оголошення конкурентних закупівель виглядає значно гірше. Показники березня в 7,6 раза менші за лютеві. Найменше конкурентних лотів оголосили у квітні. З травня до серпня їхня кількість значно зросла – показники серпня майже у 9 разів більші за квітневі.

<sup>7</sup> Для більш повної картини ми врахували дані про всі лоти, оголошені в лютому 2022 року



### Кількість конкурентних лотів за місяцями

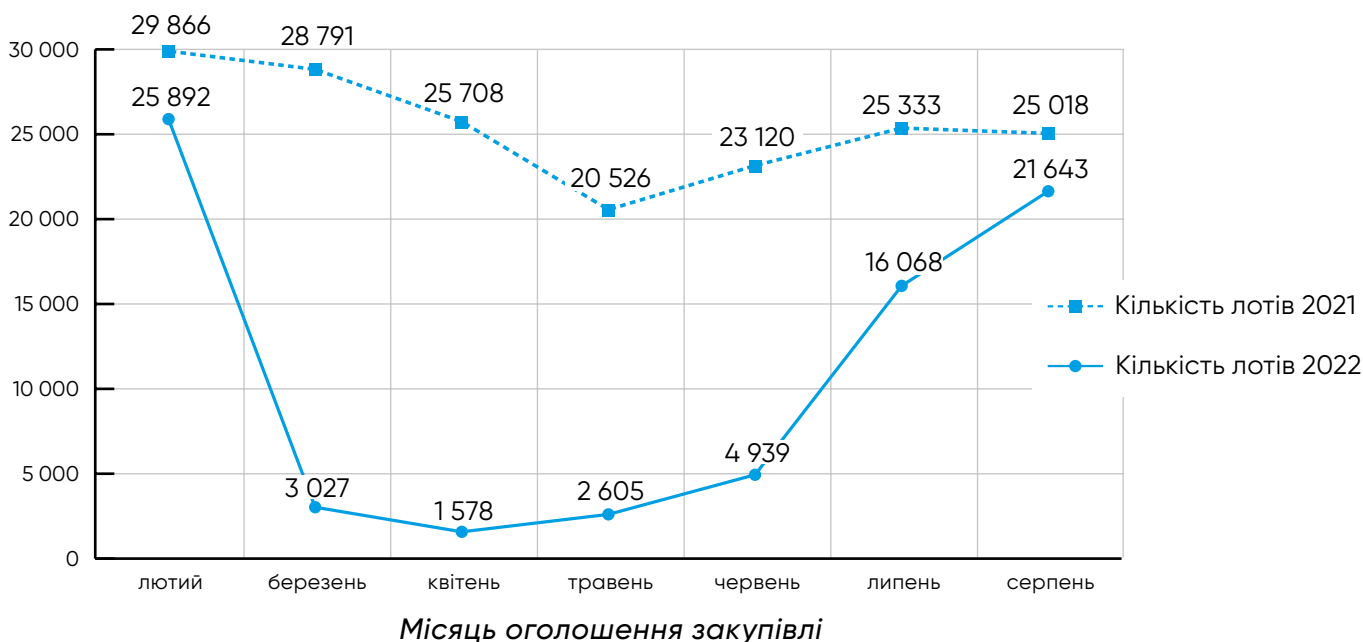


Зміни в законодавстві також позначилися на публікації замовниками лотів у Prozorro. Так, 29 червня Кабінет Міністрів України оприлюднив зміни до постанови № 169, якими зобов'язав замовників проводити спрощені закупівлі.

У липні кількість опублікованих лотів за типом методу закупівлі «Спрощена закупівля» у системі Prozorro збільшилася у 3,2 раза, а в серпні показник наблизився до довоєнного стану. Так, серед організаторів з регіонів, що не були під окупацією та на території яких не велися активні бойові дії, у серпні 2022 року кількість спрощених закупівель у 1,15 раза більша, ніж у серпні 2021 року. Так само і з запитом цінових пропозицій: показник серпня 2022 року в 1,52 раза більший, ніж у 2021 році.

Щоб переконатися в тому, що ключовий вплив на динаміку мало рішення влади, а не сезонність, варто порівняти дані з показниками того самого періоду й того самого типу методу закупівлі у 2021 році. Протягом весни 2021 року показники трохи зменшувалися, повторюючи загальну тенденцію публікації лотів у 2021 році, а від червня до липня спостерігався приріст, але аж ніяк не втричі.

### Кількість лотів, оголошених за типом методу закупівлі «Спрощені закупівлі», за місяцями



Варто зазначити, що спрощені закупівлі дозволили проводити на будь-які суми, тому вони частково замінили собою інші конкурентні типи методів закупівлі, зокрема відкриті торги. Це також пояснює стрімке зростання кількості саме цього типу конкурентних лотів у Prozorro. Хоча й за іншими типами методу закупівель кількість лотів зросла.

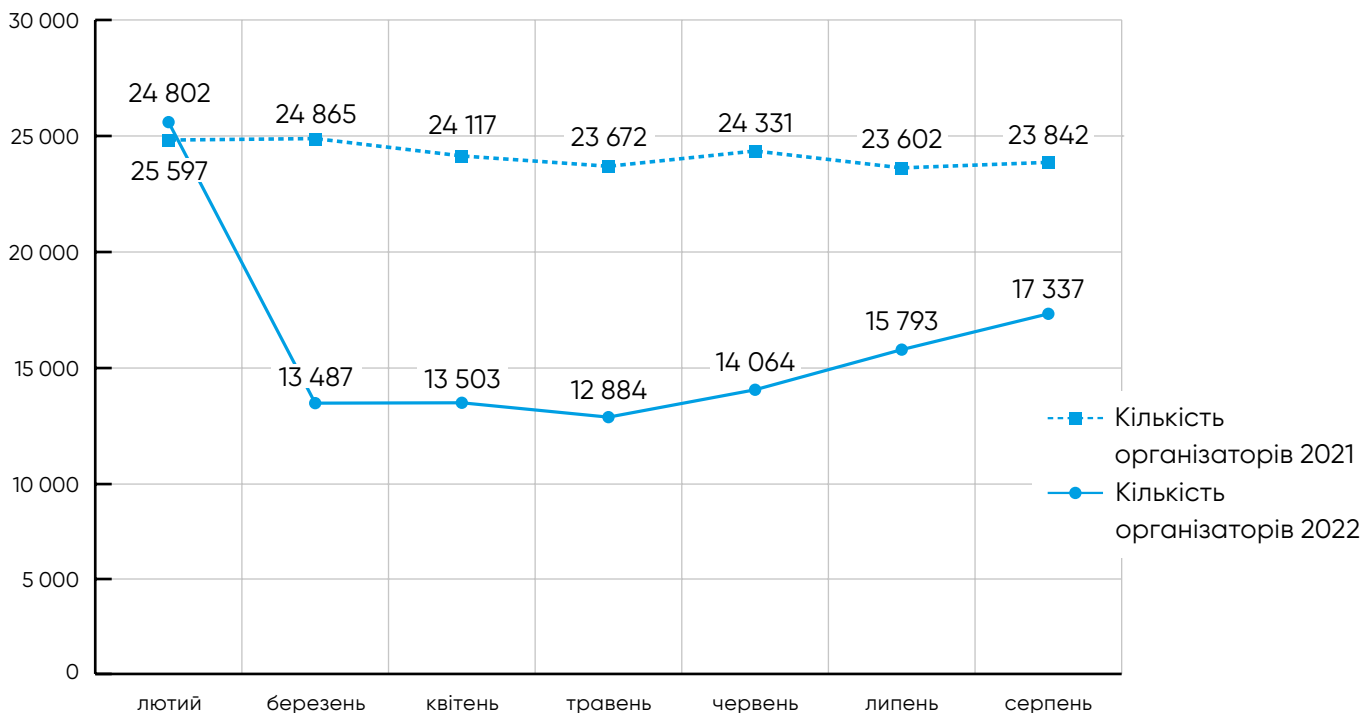
## Обсяг даних про закупівлі за регіонами

Через війну та законодавчі зміни кількість замовників у порівнювані періоди зменшилися в 1,3 раза. При цьому **більшість замовників після 24 лютого продовжували публікувати відомості в Prozorro**, виконуючи вимоги Закону України «Про публічні закупівлі», і **навіть проводили конкурентні закупівлі**, попри дозвіл влади цього не робити.

На нашу думку, на це вплинули сумніви замовників, чи законна постанова № 169 і чи може вона вносити зміни в порядок проведення закупівель за бюджетний кошт. Адже нормативно-правовий акт, виданий урядом, має нижчу юридичну силу за Закон України «Про публічні закупівлі».

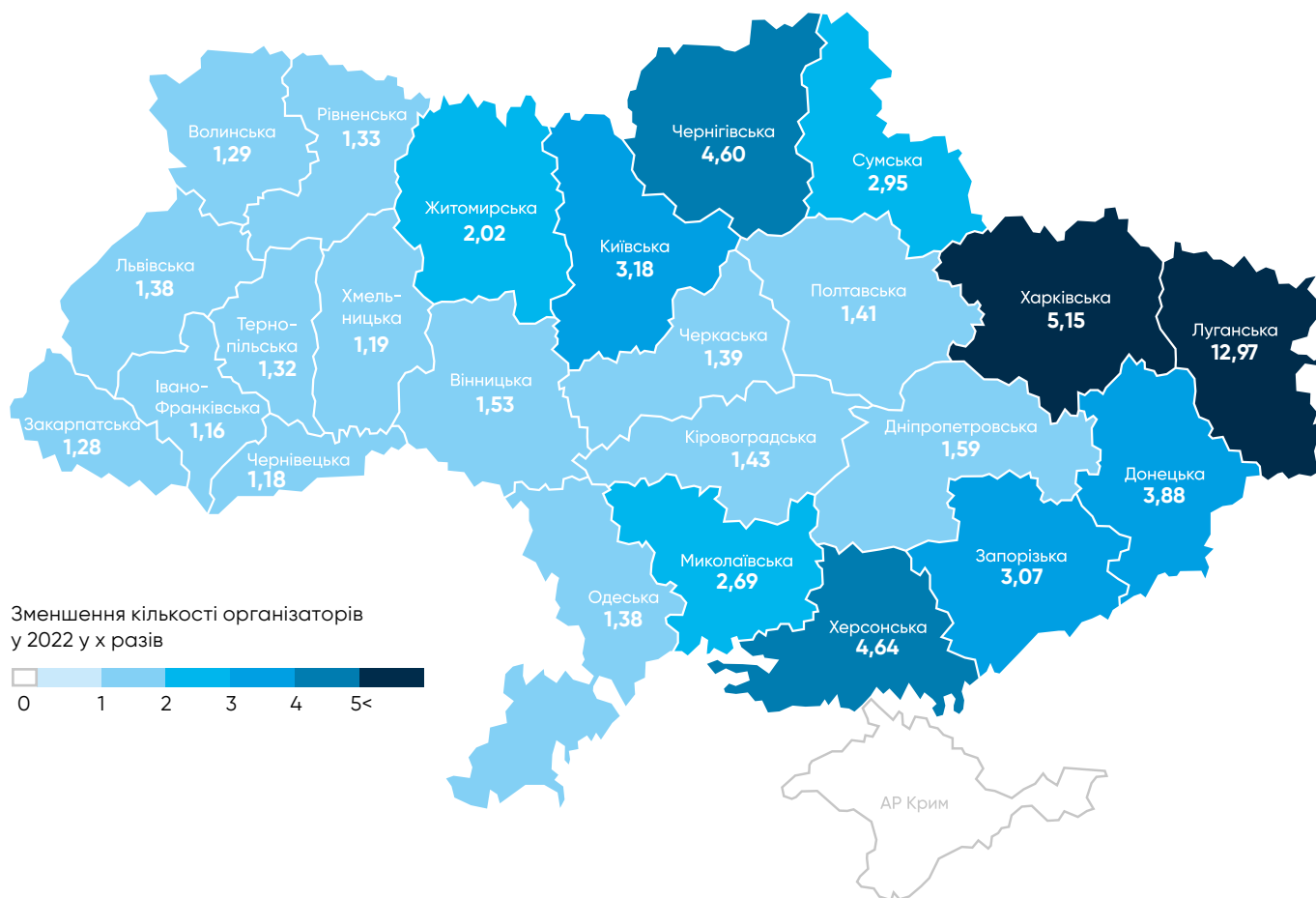
Після червневих змін до постанови № 169, які зобов'язали замовників проводити спрощені, кількість закупівельників у системі зросла. Тож імовірно, до цих змін **частина замовників саме не публікувала дані, а не взагалі нічого не купувала**.

### Кількість організаторів за місяцями



Щоб визначити, де найбільше зменшилася активність замовників, ми порівняли кількість організаторів у березні 2022 та березні 2021 року за регіонами. Очікувано, найбільші втрати були в областях, які зазнали окупації і де велися активні бойові дії.

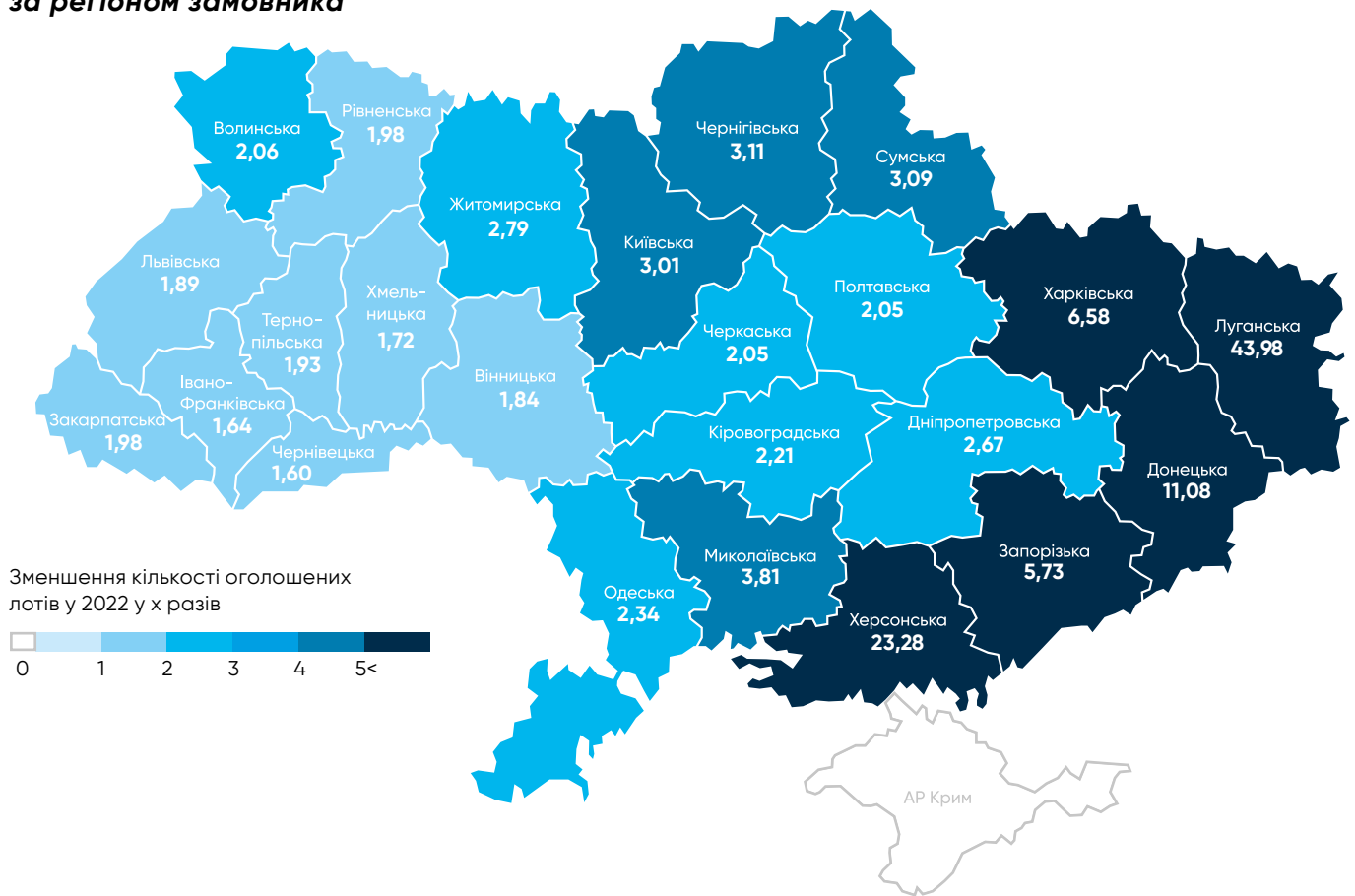
## Зменшення кількості організаторів у березні 2022 – березні 2021 року за регіонами



Найменше інформацію про закупівлі ми втратили у Чернівецькій (зменшення в 1,6 раза), Івано-Франківській (зменшення в 1,6 раза) і Хмельницькій (зменшення в 1,7 раза) областях.

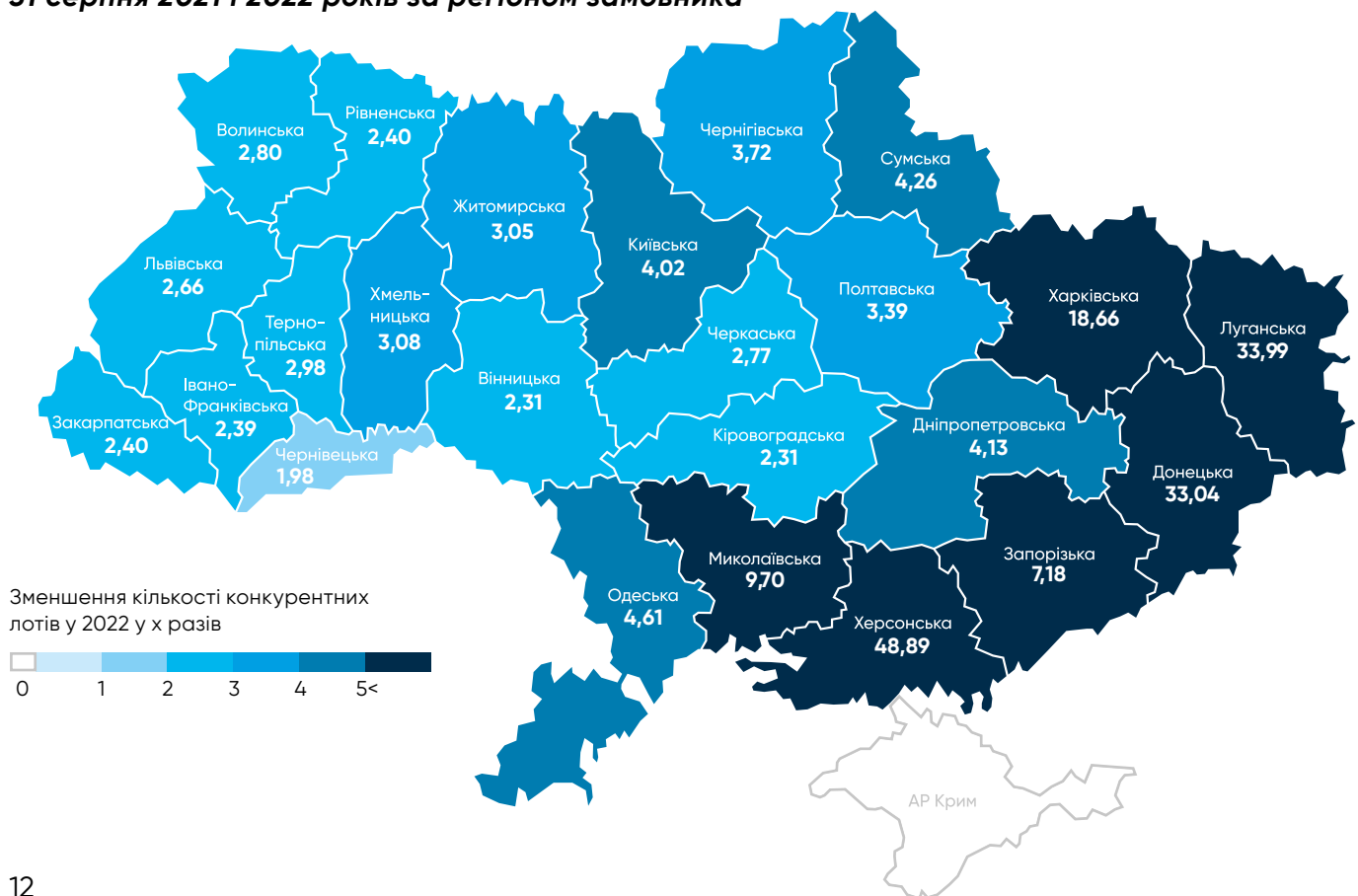
Найбільше, що очікувано, – в окупованих Луганській (зменшення в 44,0 рази), Херсонській (зменшення у 23,3 рази) і Донецькій (зменшення в 11,1 рази) областях. Запорізька та Харківські області, які були частково окуповані та на території яких точилися бої, також мають високий показник зниження кількості опублікованих лотів. Ці дані підтверджують тезу, що зниження кількості опублікованих лотів прямо пов'язане з територією, де працюють замовники.

**Зменшення кількості оголошених лотів протягом 24 лютого – 31 серпня 2021 і 2022 років за регіоном замовника**



Найменше конкурентних закупівель ми втратили в Чернівецькій, Вінницькій і Кіровоградських областях. Найбільша втрата даних – у Херсонській, Луганській і Донецькій областях.

**Зменшення кількості оголошених конкурентних лотів протягом 24 лютого – 31 серпня 2021 і 2022 років за регіоном замовника**



Вочевидь, такі показники пов'язані не тільки з тим, що дані не публікуються в Prozorro, а й тим, що торги не відбуваються або їх кількість значно поменшала саме через військову агресію РФ. Це яскраво підтверджують наведені показники, де найбільші втрати припадають на окуповані території, а також громади, які перебувають у зоні бойових дій або оточенні.

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України постійно оновлює актуальний [перелік](#) громад у районах бойових дій, на тимчасово окупованих територіях і тих, що в оточенні. До цього переліку включені громади з дев'яти областей України (без урахування Автономної Республіки Крим), серед яких Дніпропетровська, Сумська, Чернігівська, Миколаївська, Запорізька, Харківська, Донецька, Луганська та Херсонська області. Варто додати ще й Київську, Житомирську та Одеську області, громади яких також зазнали окупації чи активних бойових дій.

У таких областях кількість опублікованих лотів у 3,73 раза менша за 2021 рік. Натомість у регіонах, які не зазнали окупації та/або на території яких не велися бойові дії, загальна кількість опублікованих лотів зменшилася в 1,92 раза.

При цьому в тилкових областях у 2022 році оголосили менше конкурентних закупівель, ніж у прифронтових і фронтових, – 46 % від загальної кількості. Такий показник пояснюється тим, що до другої групи входять Київ і Київська область, яку звільнили в перші дні квітня. Саме в цьому регіоні цьогоріч оголосили 25 % конкурентних лотів.

Загалом деокупація областей вплинула на загальну кількість лотів у Prozorro – у звільнених областях також оголошували закупівлі. Водночас здебільшого це починали робити не одразу після деокупації, а приблизно через півтора-два місяці.

## Висновки розділу

Через бойові дії та окупацію регіонів, зміну нормативно-правової бази закупівель і потенційну шкоду від оприлюднення окремих даних у Prozorro немає повної інформації про обсяг і деталі закупівель, що відбувалися з 24 лютого 2022 року. Значна частина цих даних має бути в Державній казначейській службі України, бо замовники, які купують за бюджетні кошти, досі зобов'язані передавати до неї відомості про договори. При цьому ДКСУ такі дані не оприлюднює.

Тому **щоб відновити інформацію про закупівлі повномасштабної війни в Prozorro, потрібно налагодити обмін даними між Prozorro та ДКСУ.** У майбутньому ризик втрати такої інформації розв'язала б єдина система звітування за договорами, що замінить наявний громіздкий і неефективний механізм звітності в три системи (Prozorro, Spending, ДКСУ)<sup>8</sup>.

Оскільки повних даних про закупівлі під час повномасштабної війни в публічному доступі немає, для оцінки закупівель цього періоду ми порівнювали наявну інформацію з показниками аналогічного періоду 2021 року. Із 2015 року кількість лотів у Prozorro постійно зростала, тому логічно припустити, що якби не було повномасштабної війни, у 2022 році їхня кількість мала б перевищити показники 2021 року.

**Натомість загальна кількість лотів упала у 2,6 раза порівняно з 2021 роком, а конкурентних – у понад 4 рази.** Саме конкурентні закупівлі дозволяють будь-якому бізнесу дізнатися про

---

<sup>8</sup> [Утрічі менше: як удосконалити звітування за договорами](#)

закупівлю та взяти в ній участь, а всім зацікавленим – побачити, за якими принципами відбувався відбір постачальника. Отже, дані вказують на загальне зниження відкритості публічних закупівель як з погляду кількості лотів загалом, так і можливості спостерігати за процесом закупівлі від оголошення до звіту про виконання договору.

Очікувано, найбільше кількість лотів упала в березні, подальший спад тривав ще два місяці. Утім, загалом **чимало замовників протягом усього досліджуваного періоду публікували принаймні мінімальну інформацію в Prozorro та подекуди проводили конкурентні закупівлі** – навіть попри постанову Кабінету Міністрів України № 169, яка дозволяє їм цього не робити. Імовірно, це відбулося також і через те, що замовники сумнівалися в законності такої постанови, адже урядовий нормативно-правовий акт має нижчу юридичну силу за Закон України «Про публічні закупівлі», який визначає порядок закупівель за бюджетний кошт.

Від червня кількість закупівель – і конкурентних, і загалом – постійно зростає. Частково така тенденція зумовлена змінами до постанови № 169, які зобов'язали замовників з кінця червня проводити спрощені закупівлі або запит цінкових пропозицій без верхньої межі вартості. Вони частково підмінили інші конкурентні методи закупівель. Так, у регіонах, які не зазнали окупації чи активних боїв, замовники в серпні 2022 року оголосили в 1,15 раза більше спрощених закупівель, ніж у серпні 2021 року. Така ж ситуація і із запитами цінкових пропозицій – їхня кількість зросла в 1,52 раза.

На динаміку оголошення закупівель у Prozorro також вплинула деокупація регіонів. Вона мала трохи відкладений в часі ефект – приблизно півтора-два місяці. Окрім цього, **на кількість конкурентних лотів сильний ефект мало звільнення Київщини – приблизно 25 % таких закупівель оголосили київські замовники.**

Той факт, що замовники оголошували закупівлі навіть у перші місяці повномасштабної війни, а також взаємозв'язок змін нормативного регулювання сфери з позитивною динамікою кількості опублікованих лотів дозволяють стверджувати, що **закуповувати відкрито та конкурентно навіть під час повномасштабної війни – реально.**

Звісно, такі умови вимагають окремих процедур. Тому **потрібно закріпити в Законі України «Про публічні закупівлі» механізми, які дозволять здійснювати швидкі, відкриті та конкурентні процедури в екстремальних умовах**, таких як війна, пандемія або стихійне лихо. Тоді в критичних ситуаціях не буде потреби терміново ухвалювати нормативно-правові акти та численні зміни до них, щоб урегулювати ситуацію, а ризик юридичних колізій зменшиться. Також у такому випадку всі учасники процесу зможуть завчасно підготуватися до екстремальних умов. Щоб прописати механізми для таких ситуацій, Україна може використати досвід закупівель під час пандемії та активних військових дій.

## РОЗДІЛ II. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ЗАКУПІВЕЛЬ

Коли замовник планує закупівлю, він очікує отримати роботи, товари чи послуги необхідної якості, необхідного обсягу, до певного часу і за кошти, які йому доступні. Тобто забезпечити необхідний результат, заради якого й існують закупівлі.

Ще до повномасштабної війни було важко порахувати, яка частка закупівель досягає бажаного результату і що найчастіше цьому перешкоджає. Адже у вільному доступі не було інформації про потребу кожного замовника, проблеми, які в нього виникали під час пошуку підрядника й укладення договору і про те, які обсяги і коли реально вдалося отримати. Частково ми знали це лише для обмеженого переліку методів закупівель. Наприклад, у конкурентних лотах можна було подивитися деталі відбору постачальника.

У цьому розділі ми зосередилися лише на тих методах закупівель, що можуть нам розповісти про нові виклики, які постали перед замовниками, і які найбільше вплинули на результативність закупівель.

### Результативність на етапах від оголошення закупівлі до підписання договору

У прямих закупівлях неможливо сказати, наскільки успішним був процес пошуку і відбору постачальника неможливо, адже там замовники просто звітують у систему про укладені договори. Тому щоб оцінити результативність на етапі закупівель, ми сконцентрувалися саме на конкурентних лотах, які відповідають таким критеріям:

- оголошені з 24 лютого до 1 вересня 2022 року та з 24 лютого до 1 вересня 2021 року (для порівняння період до періоду);
- мають завершений статус (підписано договір, розірвано договір, лот скасовано);
- набули завершеного статусу до 1 вересня відповідного року;
- лоти оголошені за конкурентними методами закупівель.

У період повномасштабної війни частка конкурентних закупівель, за якими підписали контракт, зменшилася. Так, **у 2022 році лише 42,5 % усіх конкурентних закупівель закінчувалися підписанням договору**, а в аналогічний період 2021 року таких закупівель було 53,2 %.

Під час повномасштабної війни в майже 6 з 10 випадків замовники не вказали, чому закупівля була неуспішною. Однак у тих лотах, де ця інформація є, **головними причинами стали нестача або дискваліфікація учасників** – як і у 2021 році.

**Кількість неуспішних лотів у 2022 році, у яких замовник вказав причину неуспішності / причина неуспішності конкурентних лотів**

Причина неуспішності лота	Кількість лотів 2022	% від кількості 2022	Кількість лотів 2021	% від кількості 2021
Подання для участі недостатньої кількості учасників	10 272	95,20 %	54 694,00	92,26 %
Дискваліфікація учасників	483	4,48 %	4 483,00	7,56 %
Інше	12	0,11 %	48,00	0,08 %
Неможливість усунення порушень	11	0,10 %	82,00	0,14 %
Відсутність / зменшення фінансування	8	0,07 %	14,00	0,02 %
Неможливо внаслідок непереборної сили	5	0,05 %	5,00	0,01 %
Відсутність подальшої потреби	3	0,03 %	34,00	0,06 %
Зміна / доопрацювання тендерної документації	1	0,01 %	1,00	0,00 %
Відмова підписувати договір	1	0,01 %	4,00	0,01 %
Механічна / технічна помилка	1	0,01 %	9,00	0,02 %
Зміна обсягів закупівлі	0	0,00 %	2,00	0,00 %

При цьому у 2022 році зросла частка лотів, де не вистачило учасників для тендера, і зменшилася – де їх усіх дискваліфікували. Можливо, причиною таких змін стало загальне зменшення конкурентних лотів, опублікованих у системі Prozorro: замовники перестають публікувати закупівлі в Prozorro, внаслідок чого учасники перестають шукати в Prozorro потенційних покупців.

## **Результативність на етапі договорів**

Укладення договору саме собою не означає результативність закупівлі. Для цього потрібно, щоб сторони виконали в повному обсязі умови укладеного договору.

Для аналізу договорів, укладених за результатами закупівель воєнного періоду, ми відібрали договори, які відповідають таким критеріям:

- договори, укладені за результатами закупівель, які оголошували з 24 лютого до 1 вересня 2022 року та з 24 лютого 2021 до 1 вересня 2021 року (для порівняння період до періоду);
- мають завершений стан (виконані, розірвані);
- набули останнього статусу до 1 вересня відповідного року;
- укладені за результатами процедур, які відповідно до закону передбачають обов'язкове звітування про внесення змін у договір.

Загальна кількість договорів, які відповідають описаним критеріям, становить 2 035 у 2022 році. Це в 16,1 раза менше, ніж у 2021 році.



Також варто наголосити, що **через закриті дані ми не знаємо реальної кількості укладених договорів та їхню подальшу юридичну долю – їх виконали чи розірвали.** На оцінку впливу війни й ухвалення якісних рішень значним чином могла б вплинути інформація, яку збирає і валідує ДКСУ.

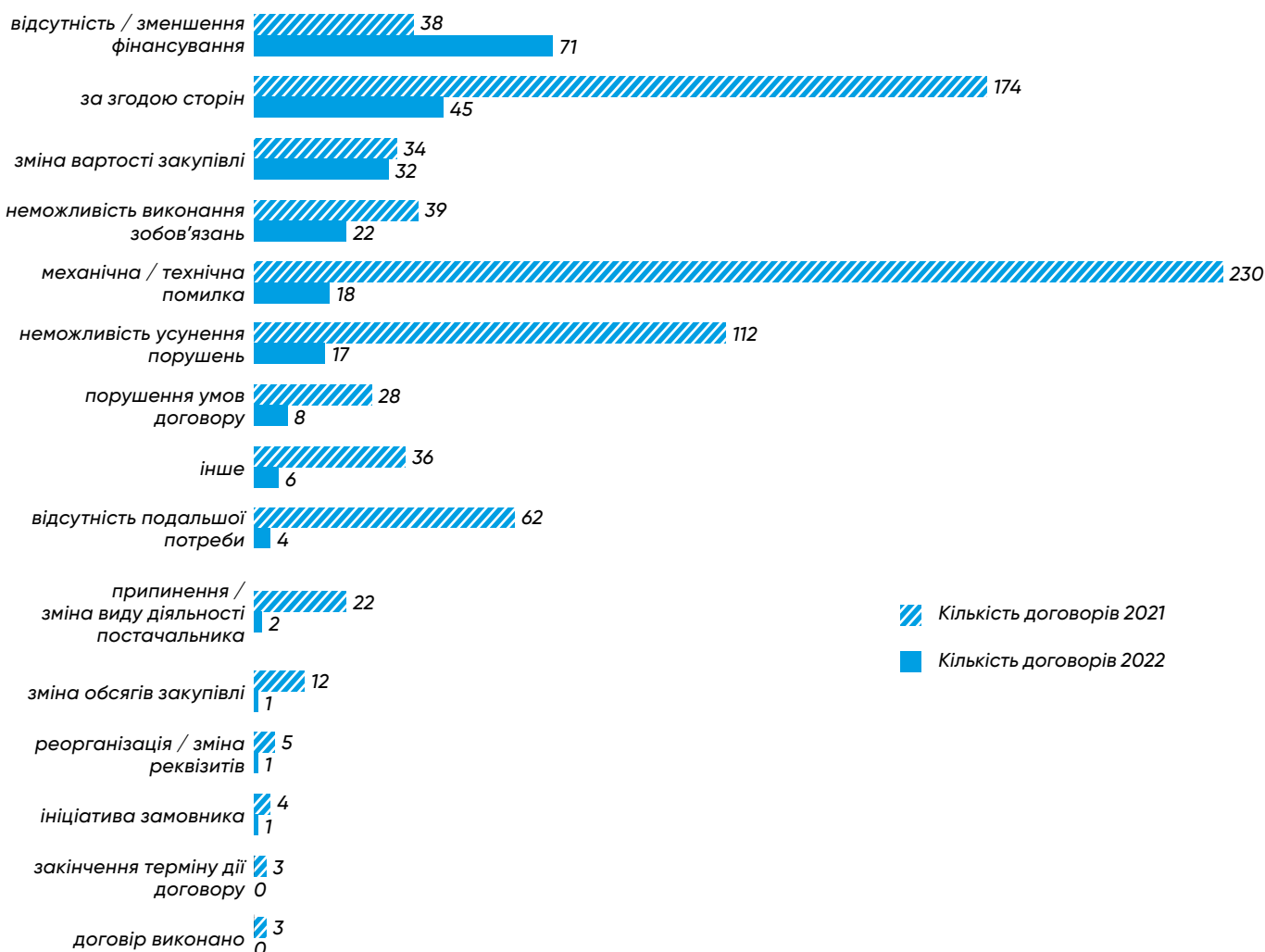
### Кількість договорів / статус договору



Воєнний стан мав різючий вплив на результативність на етапі виконання договорів: **відсоток розірваних договорів у 2022 році виріс майже в чотири рази порівняно з 2021 роком** (з 7,60 % у 2021 до 29,39 % у 2022 році).

Для договорів, які уклали напряду, значно зріс відсоток розірвання через відсутність або зменшення фінансування, зміну вартості закупівель і неможливість виконання зобов'язань. Це досить логічно, оскільки наслідком повномасштабної війни є економічна криза та необхідність збільшити фінансування навколівійських сфер. Також за таких умов цілком очікувана зміна вартості предметів закупівлі через можливий дефіцит товарів, знищення виробництв і звичних ланцюгів логістики, а також значні коливання курсу валют.

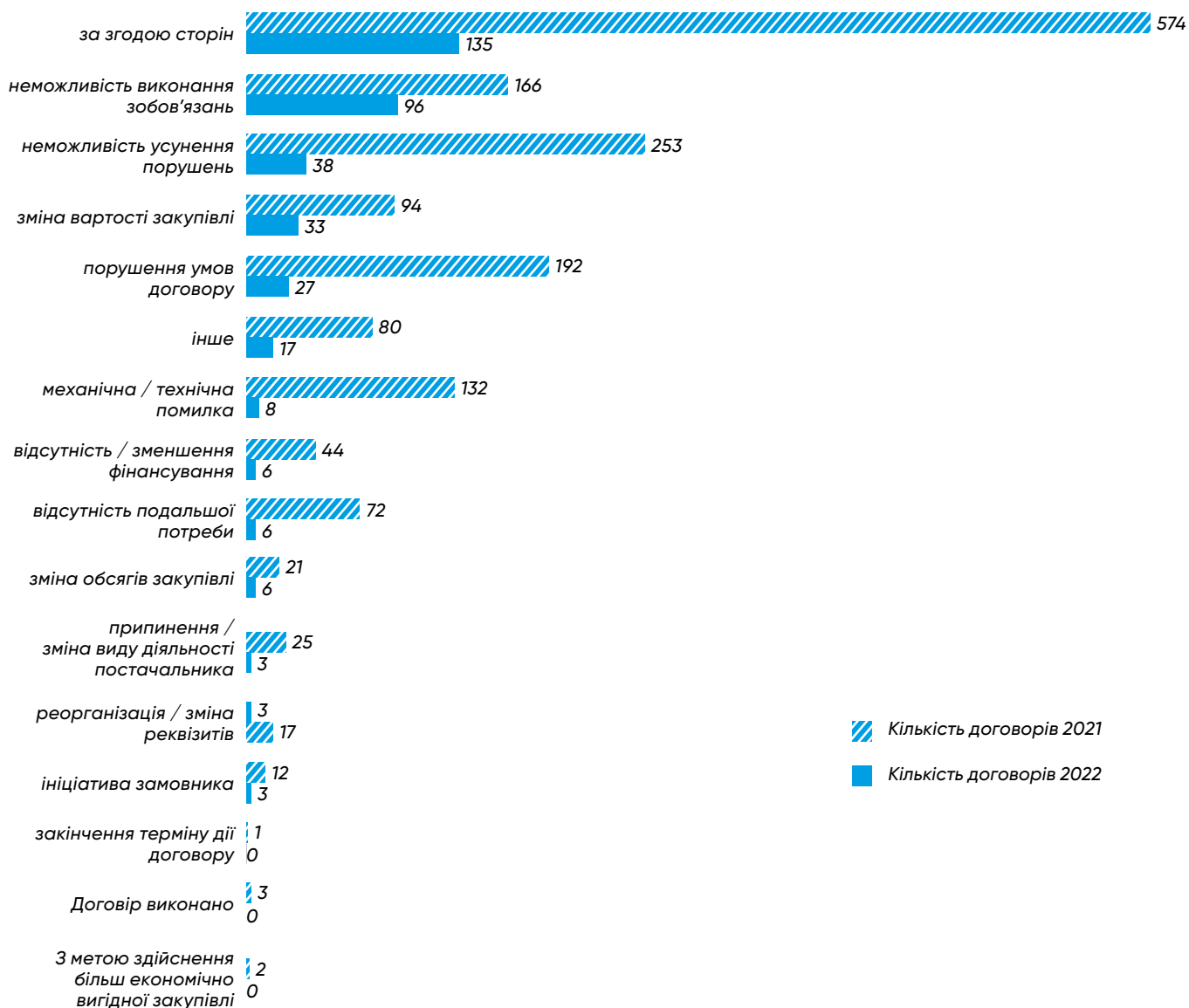
### Кількість розірваних договорів (неконкурентні процедури) / причина розірвання договору



Для розірваних договорів, які уклали на конкурентних закупівлях, ситуація дещо інша. Найчастіше (35,43 %) такі контракти розривали за згодою сторін, що фактично не пояснює реальної причини.

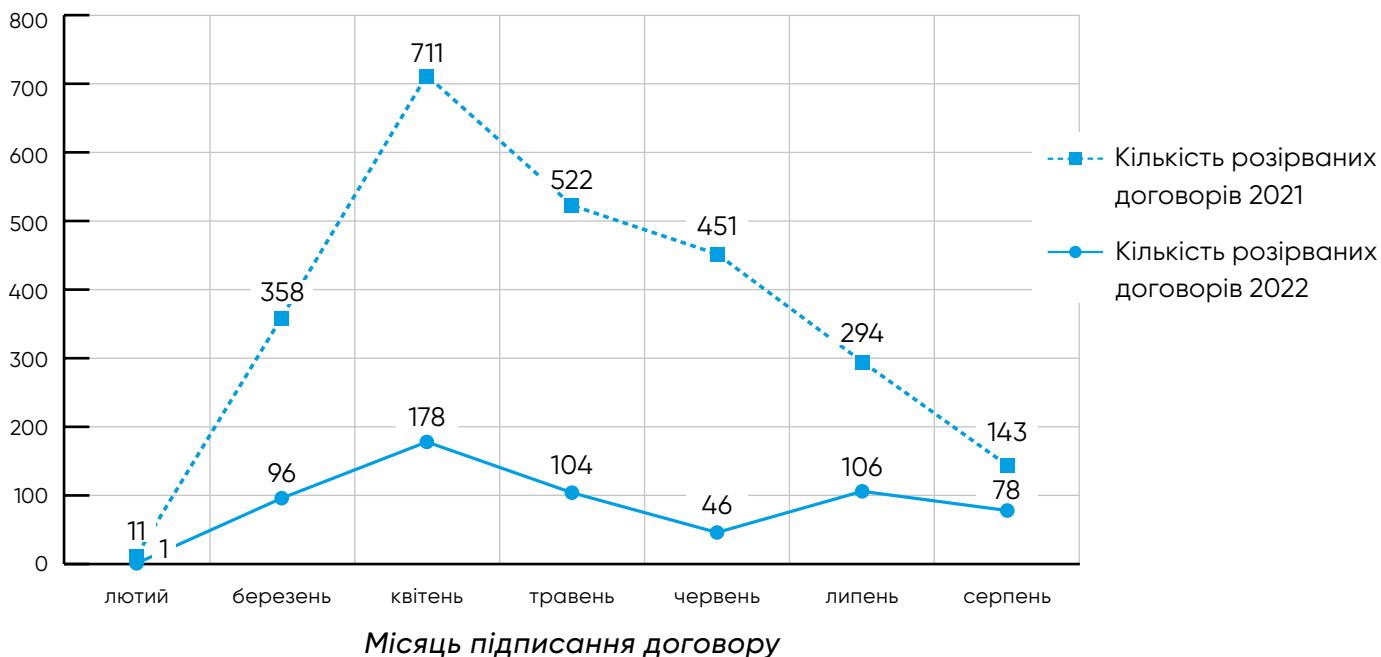
У 2022 році значно зріс відсоток (25,20 %) розірвання договорів через неможливість виконати зобов'язання (більше ніж удвічі). Серед найбільш поширених причин також зміна вартості закупівлі та неможливість усунути порушення.

### Кількість розірваних договорів, укладених внаслідок конкурентних процедур / причина розірвання договору

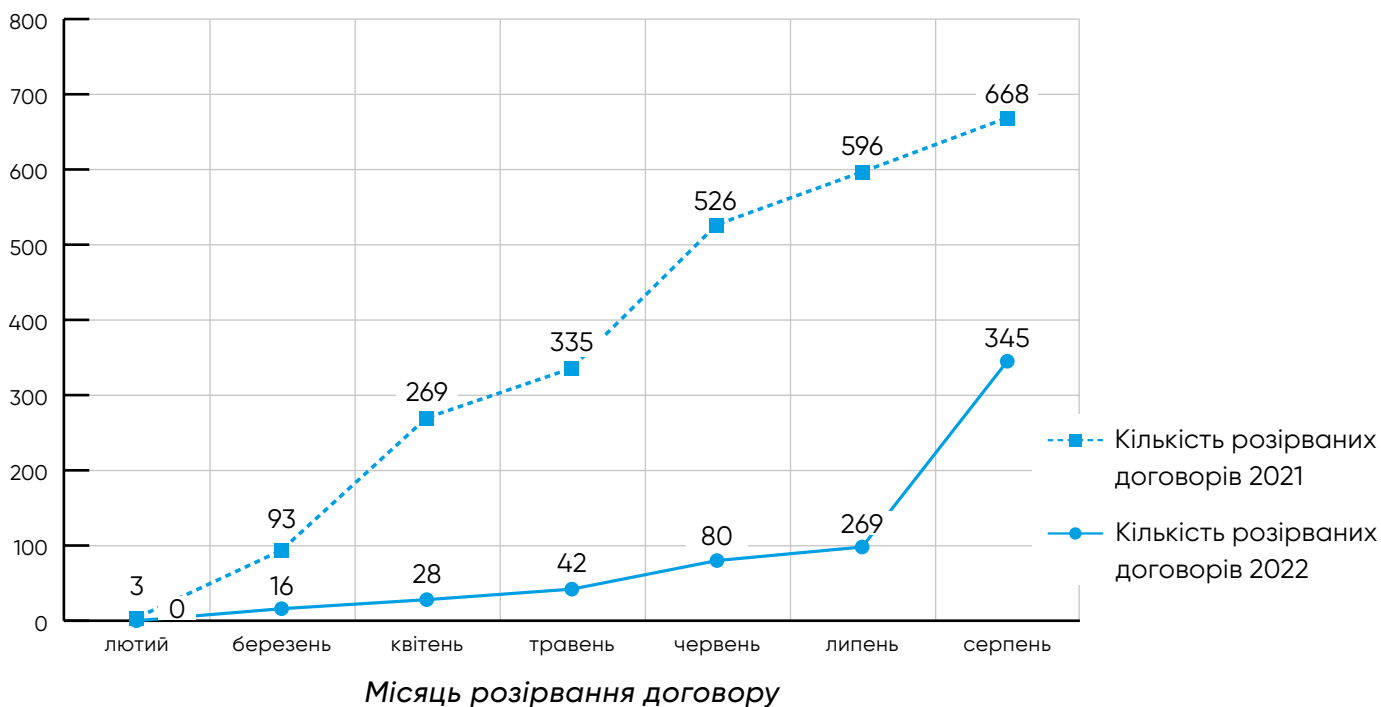


Найбільше договорів, які згодом розірвали, підписали у квітні, травні, липні та серпні. При цьому понад 56 % контрактів воєнного часу розірвали в серпні 2022 року.

### Кількість розірваних договорів за місяцем підписання договору



### Динаміка розірвання договорів за місяцем розірвання договору



Здебільшого причини розірвання договорів у серпні були такими:

- для квітневих договорів: відсутність фінансування, зміна вартості закупівлі, неможливість виконання зобов'язань;
- для травневих договорів: відсутність фінансування в більшості розірваних договорів;
- для липневих договорів: неможливість виконання зобов'язань і розірвання договорів за згодою сторін;
- для серпневих договорів: за згодою сторін, неможливість виконання зобов'язань, неможливість усунення порушень.

62 % підрозділів ДК 021:2015 мають менше ніж 30 договорів, що недостатньо<sup>9</sup>, щоб робити висновки про їх проблемність і причини розірвання. Тому для подальшого дослідження ми вирішили проаналізувати ті підрозділи ДК 021:2015, у яких загальна кількість дорівнює або більше 30 договорів. Серед них **найбільш проблемними під час повномасштабної війни були підрозділи:**

- 85000000-9 Послуги у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги;
- 90000000-7 Послуги у сферах поводження зі стічними водами та сміттям, послуги у сферах санітарії та охорони довкілля;
- 15000000-8 Продукти харчування, напої, тютюн та супутня продукція;
- 03000000-1 Сільськогосподарська, фермерська продукція, продукція рибальства, лісівництва та супутня продукція.

У перелічених підрозділах ДК 021:2015 50 % або більше договорів було розірвано. Найчастіше договори розривали через відсутність фінансування, неможливість виконання зобов'язань і зміну вартості закупівлі, що відповідає загальній тенденції 2022 року.

**Найбільший відсоток розірваних договорів – понад 90 % – у договорах, пов'язаних з послугами у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги.** В аналогічному періоді 2021 року відсоток розірваних договорів за цим підрозділом ДК 021:2015 становив 42 %.

#### **Кількість підписаних і розірваних договорів за підрозділами ДК 021:2015**

<b>Підрозділи ДК 021:2015 (агреговано)</b>	<b>Загальна кількість договорів</b>	<b>Кількість розірваних договорів 2022</b>	<b>% розірваних від загальної кількості за підрозділом</b>
85000000-9 Послуги у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги	79	74	93,67 %
90000000-7 Послуги у сферах поводження зі стічними водами та сміттям, послуги у сферах санітарії та охорони довкілля	39	24	61,54 %
15000000-8 Продукти харчування, напої, тютюн та супутня продукція	85	49	57,65 %
03000000-1 Сільськогосподарська, фермерська продукція, продукція рибальства, лісівництва та супутня продукція	86	48	55,81 %
34000000-7 Транспортне обладнання та допоміжне приладдя до нього	48	24	50,00 %
09000000-3 Нафтопродукти, паливо, електроенергія та інші джерела енергії	172	74	43,02 %
45000000-7 Будівельні роботи та поточний ремонт	213	75	35,21 %
39000000-2 Меблі (у тому числі офісні меблі), меблево-декоративні вироби, побутова техніка (крім освітлювального обладнання) та засоби для чищення	48	14	29,17 %

<sup>9</sup> [Central Limit Theorem](#)

44000000-0 Конструкції та конструкційні матеріали; допоміжна будівельна продукція (крім електроапаратури)	107	24	22,43 %
50000000-5 Послуги з ремонту і технічного обслуговування	85	18	21,18 %
30000000-9 Офісна та комп'ютерна техніка, устаткування та приладдя, крім меблів та пакетів програмного забезпечення	99	19	19,19 %
42000000-6 Промислова техніка	75	14	18,67 %
31000000-6 Електротехнічне устаткування, апаратура, обладнання та матеріали; освітлювальне устаткування	33	6	18,18 %
33000000-0 Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни	492	56	11,38 %
24000000-4 Хімічна продукція	70	5	7,14 %

## Внесення змін у договори

На жаль, не для всіх договорів у Prozorro можна побачити зміни та звіти, адже згідно із законом, їх вносять в систему не за всіма типами методів закупівлі. При цьому замовники, які закупають за бюджетний кошт, подають відомості про всі зміни до договору у ДКСУ, оскільки це потрібно для здійснення проплат. Якби ці дані були відкриті, ми мали б можливість побачити повну картину.

З огляду на реалії, для аналізу договорів зі змінами необхідно відібрати ті процедури, за якими звітування передбачене. До вибірки дослідження потрапили договори в усіх статусах (активний, розірваний, завершений), що відповідають таким критеріям:

- укладені за результатами закупівель, оголошених з 24 лютого по 30 серпня 2022 року включно;
- дата внесення змін у договір – між 24 лютого і 30 серпня 2022 року включно;
- договори укладені за результатами процедур, для яких відповідно до закону передбачене обов'язкове звітування про внесення змін у договір.

### Кількість договорів за статусом договору

Підстатус договору	Кількість договорів 2022	Кількість договорів зі змінами 2022	Кількість змін 2022	Кількість договорів 2021	Кількість договорів зі змінами 2021	Кількість змін 2021
Загалом	43 009	4 991	6 850	257 695	32 906	49 640
Активний	39 829	4 472	6 148	52 375	5 268	8 161
Виконаний	2 339	343	459	196 680	25 960	38 025
Розірваний	841	176	243	8 640	1 678	3 454

Ми очікували, що повномасштабна війна сильно вплине на кількість змін, що вносяться в договори, оскільки це нормальна реакція на зміну зовнішніх обставин – коливання валютного курсу та цін на сировину і комплектуючі, знищення виробництв, окупацію регіонів. Однак **частка договорів зі змінами у 2022 році становить 11,6 % від загальної кількості**. У 2021 році частка становила 12,7 %.

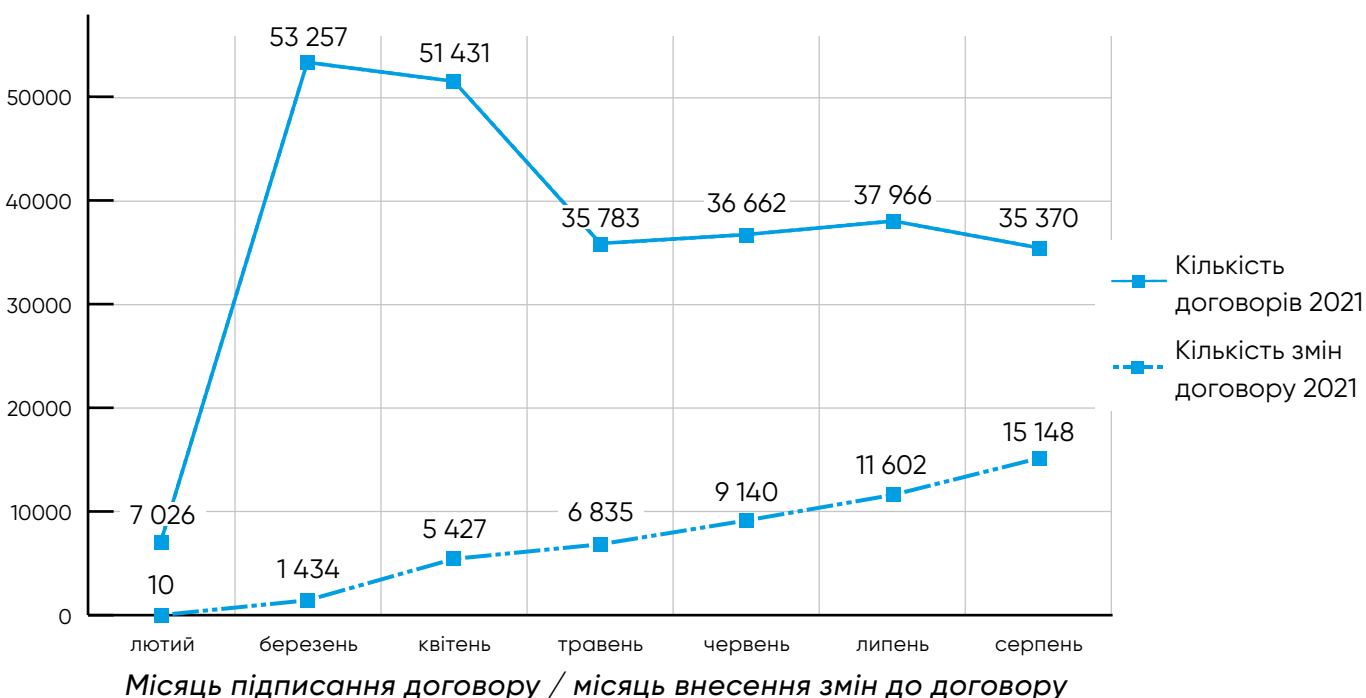
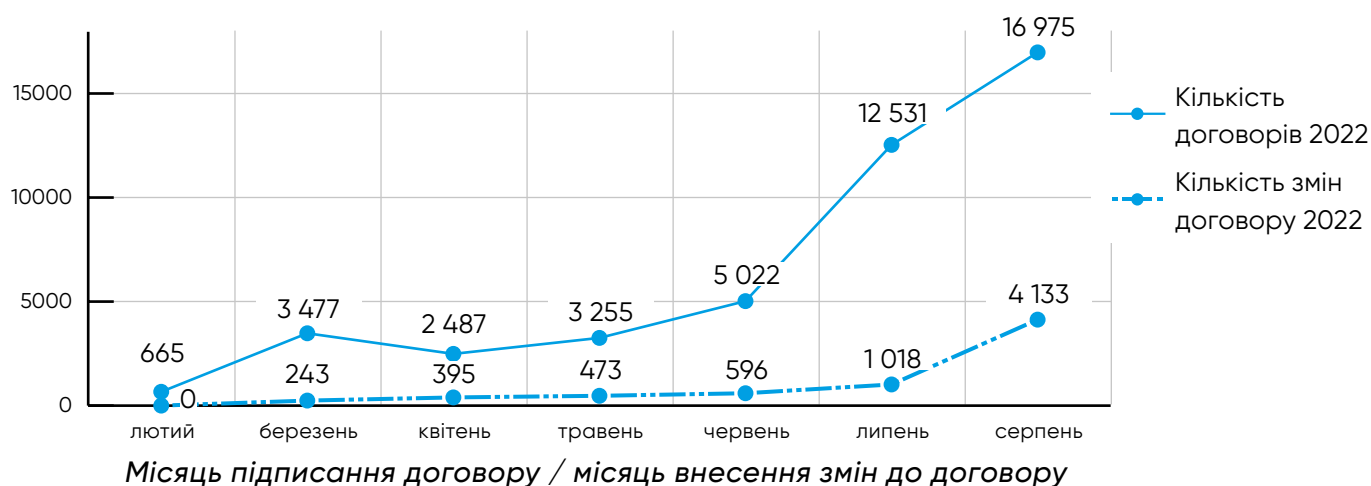
Зменшилася кількість змін на один договір – із 1,5 у 2021 році до 1,3 у 2022 році. Окрім цього, є договори, які спершу змінювали, а потім все-таки розірвали. У 2022 році на одну розірвану угоду припадало 1,3 зміни, тоді як у 2021 – 2 зміни. З огляду на значне зростання частки розірваних договорів під час повномасштабної війни доречно припустити, що в цей період **контрагенти більш схильні розірвати договір, аніж досягти нових домовленостей**. Цю думку також підтверджує той факт, що у 2022 році договори здебільшого розривають через відсутність фінансування, неможливість виконання зобов'язань і зміну вартості закупівлі.

## Динаміка внесення змін

Кількість змін у договорах від лютого до серпня зростала, і це нормально, так само було і у 2021 році. Такий ріст пояснюється тим, що загалом кількість договорів протягом року збільшується, і з часом виконання інколи треба коригувати.

Хоча динаміка внесення змін у 2022 році також показує щомісячний приріст, його значення мінімальне, натомість динаміка 2021 року має стійке збільшення з плином часу. При цьому у 2022 році

Кількість договорів, кількість внесених змін за місяцями



сильно зросла кількість змін у серпні, що можна пояснити законодавчими змінами та, як наслідок, збільшенням кількості лотів, за якими замовники зобов'язані звітувати про внесені зміни.

## ■ Причини внесення змін

Найчастіше зміни в договори вносили, щоб **покращити предмет закупівлі**, – у чотирьох з 10 випадків. Цю причину вказують у випадках, коли змінюють характеристики придбаного, що не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі про закупівлю.

Також у 2022 році майже вдвічі частіше, ніж у 2021 році, продовжують строк дії договору. Імовірно, це спричинили затримки у фінансуванні замовників, а також порушення ланцюгів постачання – затримки на кордоні, проблеми з паливом, руйнування доріг.

Крім цього, значно зросла частка угод, які змінюють через **зменшення обсягів закупівлі**, – імовірно, це також пов'язано зі зменшенням фінансування.

### *Кількість договорів зі змінами, кількість змін договору / причина подання змін*

Тип причини подання змін	Кількість договорів зі змінами 2022	% договорів від загальної кількості 2022	Кількість договорів зі змінами 2021	% договорів від загальної кількості 2021
Покращення якості предмета закупівлі	1 948	39,03 %	15 221	46,26 %
Продовження строку дії договору	1 199	24,02 %	3 816	11,60 %
Зменшення обсягів закупівлі	907	18,17 %	5 353	16,27 %
Узгоджене зменшення ціни	851	17,05 %	5 725	17,40 %
Збільшення ціни за одиницю товару	510	10,22 %	4 698	14,28 %
Зміна зовнішніх показників (споживчі ціни, курси валют, регульованих тарифів і т. п.)	231	4,63 %	2 853	8,67 %
Зміна ціни у зв'язку зі зміною ставок податків і зборів	151	3,03 %	670	2,04 %
Продовження строку дії договору на наступний рік	6	0,12 %	120	0,36 %

## ■ Висновок розділу

У період повномасштабної війни **менше половини (42,5 %) оголошених конкурентних лотів завершилися підписанням договору**. Здебільшого неспішність закупівель зумовлена недостатньою

кількістю учасників (95,2 % неуспішних лотів) і дискваліфікацією всіх учасників (4,48 % неуспішних лотів). Можливо, причиною є загальне зменшення конкурентних лотів, опублікованих у системі Prozorro: замовники перестають публікувати закупівлі в Prozorro, внаслідок чого учасники перестають шукати в Prozorro потенційних покупців.

Однак те, що лот завершився підписанням договору, зовсім не означає, що замовнику вдалося отримати необхідні товари, роботи та послуги. **Майже 30 % від завершених у період повномасштабної війни договорів розірвали, що в чотири рази більше, ніж у 2021 році.**

Для договорів, які уклали **напрямую**, значно зріс порівняно з аналогічним періодом 2021 року відсоток розірвання через відсутність або зменшення фінансування (у 6,5 раза), зміну вартості закупівель (у 3,3 раза) і неможливість виконання зобов'язань (у 1,9 раза). У договорах, які уклали за **конкурентними лотами**, понад вдвічі зріс відсоток розірвання через неможливість виконати зобов'язання. Також замовники розривали договори через зміну вартості закупівлі та неможливість усунення порушень.

**З погляду частки розірваних договорів, найбільш проблемними підрозділами ДК 021:2015 стали:**

- 85000000-9 Послуги у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги;
- 90000000-7 Послуги у сферах поводження зі стічними водами та сміттям, послуги у сферах санітарії та охорони довкілля;
- 15000000-8 Продукти харчування, напої, тютюн та супутня продукція;
- 03000000-1 Сільськогосподарська, фермерська продукція, продукція рибальства, лісівництва та супутня продукція.

У перелічених підрозділах ДК 021:2015 понад 50 % відсотків договорів було розірвано. Найбільше – понад 90 % – у договорах, пов'язаних з послугами у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги.

Частка договорів зі змінами у 2022 році становить 11,6 % від загальної кількості, що трохи менше за показник аналогічного періоду 2021 року. Зменшилася також частка змін на один договір з 1,5 у 2021 році до 1,3 у 2022 році. Враховуючи значне зростання частки розірваних договорів у період повномасштабної війни 2022 року доречно припустити, що в цей час **контрагенти більш схильні розірвати договір, ніж досягти нових домовленостей.**



# ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

## ■ Нестача даних про закупівлі під час повномасштабної війни

У Prozorro немає повної інформації про проведені протягом воєнного часу закупівлі. Водночас значну частину даних про укладені договори періоду повномасштабної війни повинна мати Державна казначейська служба України, оскільки замовники, які купують за бюджетні кошти, досі зобов'язані передавати до неї відомості про договори. При цьому ДКСУ такі дані не оприлюднює.

Тому щоб відновити інформацію про закупівлі повномасштабної війни в Prozorro, **потрібно налагодити обмін даними між Prozorro та ДКСУ**. У майбутньому ризик втрати такої інформації вирішила б **єдина система звітування за договорами**, що замінить наявний громіздкий і неефективний механізм звітності в три системи (Prozorro, Spending, ДКСУ).

## ■ Стан закупівель у період повномасштабної війни

Загальна кількість лотів у досліджуваному періоді впала у 2,6 раза порівняно з 2021 роком, а конкурентних – у понад 4 рази. Дані вказують на загальне зниження відкритості публічних закупівель як з погляду кількості лотів загалом, так і можливості спостерігати за процесом закупівлі від оголошення до звіту про виконання договору.

Від червня кількість закупівель – і конкурентних, і загалом – постійно зростає. Однією з причин такої тенденції були зміни до постанови № 169, якими замовників з кінця червня зобов'язали проводити спрощені закупівлі або запит цінкових пропозицій без верхньої межі вартості. Вони частково підмінили інші конкурентні методи закупівель. Так, у регіонах, які не зазнали окупації чи активних боїв, замовники в серпні 2022 року оголосили в 1,15 раза більше спрощених, ніж у серпні 2021 року. Така ж ситуація і із запитами цінкових пропозицій – їхня кількість зросла в 1,52 раза.

При цьому лише 42,5 % оголошених конкурентних лотів завершилися підписанням договору. У 95 % випадків неуспішність закупівель зумовлена недостатньою кількістю учасників. Майже 30 % від завершених у період повномасштабної війни договорів розірвали, що в чотири рази більше, ніж у 2021 році.

## ■ Нестача механізмів закупівель для критичних ситуацій

Очікувано, найсильніше кількість лотів упала в березні, подальший спад тривав ще два місяці. Утім загалом чимало замовників протягом усього досліджуваного періоду публікували принаймні мінімальну інформацію в Prozorro та навіть подекуди проводили конкурентні закупівлі, – навіть попри постанову Кабінету Міністрів України № 169, яка дозволяє їм цього не робити. Імовірно, це відбулося також і через те, що замовники сумнівалися в законності такої постанови, адже урядовий нормативно-правовий акт має нижчу юридичну силу за Закон України «Про публічні закупівлі», який визначає порядок закупівель за бюджетний кошт.

**У Законі України «Про публічні закупівлі» потрібно закріпити механізми, які дозволять здійснювати швидкі, відкриті та конкурентні процедури в екстремальних умовах, таких як війна, пандемія або стихійне лихо.** Тоді не буде потреби терміново ухвалювати нормативно-правові акти

та численні зміни до них, щоб урегулювати ситуацію, а ризик юридичних колізій зменшиться. Також у такому випадку всі учасники процесу зможуть завчасно підготуватися до екстремальних умов. Щоб прописати механізми для таких ситуацій, Україна може використати досвід закупівель під час пандемії та активних військових дій.

## ■ Найбільш проблемні галузі

З погляду частки розірваних договорів, найбільш проблемними підрозділами ДК 021:2015 за час повномасштабної війни стали:

- 85000000-9 Послуги у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги (93,67 % з підписаних договорів було розірвано);
- 90000000-7 Послуги у сферах поводження зі стічними водами та сміттям, послуги у сферах санітарії та охорони довкілля (61,54 % з підписаних договорів було розірвано);
- 15000000-8 Продукти харчування, напої, тютюн та супутня продукція (57,65 % з підписаних договорів було розірвано);
- 03000000-1 Сільськогосподарська, фермерська продукція, продукція рибальства, лісівництва та супутня продукція (55,81 % з підписаних договорів було розірвано).

Результативність за цими підрозділами ДК 021:2015 вкрай низька, що свідчить, що проблеми вказаних закупівель потребують окремої уваги влади та замовників.

## ■ Проблеми, що змушують розривати договори

Для договорів, які уклали **напрямую**, значно зріс порівняно з аналогічним періодом 2021 року відсоток розірвання через відсутність або зменшення фінансування (у 6,5 раза), зміну вартості закупівель (у 3,3 раза) і неможливість виконання зобов'язань (у 1,9 раза). У договорах, які уклали за **конкурентними лотами**, понад вдвічі зріс відсоток розірвання через неможливість виконати зобов'язання. Також замовники розривали договори через зміну вартості закупівлі та неможливість усунення порушень.

# ДОДАТОК

- [Ідентифікатори лотів](#), які були предметом аналізу в дослідженні

Трансперенсі Інтернешнл Україна  
вул. Січових Стрільців, 37–41, 5 поверх  
м. Київ, Україна, 04053  
тел.: +38 044 360 52 42  
вебсайт: [ti-ukraine.org](http://ti-ukraine.org)  
e-mail: [office@ti-ukraine.org](mailto:office@ti-ukraine.org)