

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ 2023



Чим жила і як змінювалась сфера

Автори: Анна Куц, Катерина Русіна, Андрій Швадчак

Команда: Ірина Басова, Валерія Залевська, Іван Лахтіонов, Сергій Павлюк, Ярослав Пилипенко та Дарина Синицька

Дизайн: Олена Зенченко

Дослідження підготовлено командою DOZORRO

DOZORRO – це проєкт громадської організації Transparency International Ukraine, покликаний забезпечити рівні правила гри у сфері публічних закупівель

Команда проєкту 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 органи правопорядку про порушення

З рештою наших досліджень можна ознайомитися в розділі «Дослідження» – «Публічні закупівлі» на сайті Transparency International Ukraine: bit.ly/DOZORRO-research

Transparency International Ukraine – представництво глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, що має понад 90 національних представництв і працює в більше як 100 країнах світу. Місія Transparency International Ukraine – 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

© 2024 Transparency International Ukraine. All rights reserved

Звіт підготовлено командою програми інноваційних проєктів Transparency International Ukraine в межах проєкту «Civic monitoring of public procurement during the wartime and the post-war period». Висловлені в ньому погляди можуть не відповідати позиції керівництва чи правління Transparency International Ukraine. Дані та джерела, використані у звіті, можуть змінюватися після його публікації.

Поширення звіту з некомерційною метою заохочується.

Цей звіт підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Його вміст є виключною відповідальністю Transparency International Ukraine і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

Вступ	4
Розділ 1. Зміни в законодавстві та електронній системі Prozorro	5
Тимчасова відмова від трираундових електронних аукціонів та їх повернення	5
Зміни переліку підстав укладення прямих договорів	6
Посилення вимог до звітування про прямі договори	7
Розвиток електронних каталогів	8
Виведення оборонних закупівель у публічну та конкурентну площину	9
Технічний розвиток електронної системи Prozorro	10
Розділ 2. Конкуренція	12
Вимоги місцевої складової	13
Розділ 3. Прозорість	13
Розділ 4. Застосування нецінових критеріїв та оцінки вартості життєвого циклу	15
Розділ 5. Централізовані закупівельні організації	15
Розділ 6. Державно-приватні партнерства	16
Розділ 7. Контроль та захист прав у публічних закупівлях	17
Державна аудиторська служба України	17
Антимонопольний комітет України	20
Судовий захист	21
Розділ 8. Плани на майбутнє та законодавчі ініціативи у сфері	22
Заходи у сфері публічних закупівель, заплановані в Державній антикорупційній програмі	22
Законодавчі ініціативи у сфері закупівель та державного фінансового контролю	23
Стратегія реформування сфери публічних закупівель	24
Резюме	26

ВСТУП

На початку повномасштабного вторгнення уряд максимально спростив правила публічних закупівель та пожертвував їхньою прозорістю заради швидкості. У березні-серпні 2022 року загальна кількість лотів на Prozorro впала у 2,6 раза порівняно з аналогічним періодом у 2021-му. А кількість конкурентних – у понад 4 рази¹. Проте з часом ми всі вчилися жити в умовах великої війни, адаптувалися до нових викликів – і закупівлі також почали повертати в конкурентне публічне русло.

Так, у жовтні 2022 уряд затвердив [постанову №1178](#), яка визначає особливості проведення публічних закупівель під час воєнного стану. Її ми використовуємо й досі. По суті, цією постановою Кабмін адаптував правила з профільного закону під особливості воєнного стану. Зокрема було створено окрему конкурентну процедуру закупівлі – відкриті торги з особливостями. Вони простіші за стандартні відкриті торги, мають коротші строки та відбуваються навіть з одним учасником (а не мінімум двома, як раніше). Однак і поріг на використання такої процедури у випадку закупівель товарів та послуг нижчий – 100 тис. грн замість 200 тис. грн. Попри воєнний стан, закупівлі учасники можуть оскаржувати закупівлі, щоб захистити свої права, а Держаудитслужба – моніторити їх. Аналогічно уряд визначив і особливості здійснення оборонних закупівель – у [постанові №1275](#).

Тож на ноті повернення до прозорості та конкуренції і закінчувався 2022 рік.

У цьому звіті ми описали, яким для сфери публічних закупівель став наступний 2023 рік. Які основні зміни внесли в правила? Як відреагувала система? Що було з конкуренцією та прозорістю? Ми також описали й важливі оновлення у сфері перших місяців 2024 року, які відбулися, поки ми готували цей звіт.

У першій частині ми розповіли, які зміни запровадили в законодавстві щодо публічних закупівель та технічно в системі Prozorro. Адже саме правила та електронна система встановлюють межі, у яких живуть публічні закупівлі. Далі ми описали стан конкуренції та прозорості у 2023 році, а також як розвивалася централізація закупівель та державно-приватні партнерства. Наступними стали контроль та захист прав у сфері, тобто Держаудитслужба, Антимонопольний комітет та суди. Зрештою, ми розповіли про плани та законодавчі ініціативи у сфері публічних закупівель.

¹ Результати дослідження [«Війна і Prozorro: як жили публічні закупівлі у перші пів року повномасштабного вторгнення»](#). Transparency International Ukraine, 2022.

РОЗДІЛ 1. ЗМІНИ В ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ЕЛЕКТРОННІЙ СИСТЕМІ PROZORRO

Законодавство про закупівлі під час дії правового режиму воєнного стану динамічне: **протягом 2023 року зміни до Постанови №1178**, що наразі регулює особливості здійснення закупівель, вносили **14 разів**. Через необхідність вперше знаходити рішення для викликів, що виникають під час воєнного стану, Міністерство економіки постійно працює над удосконаленням законодавства про закупівлі. Як наслідок, уряд вносить зміни дуже часто, що ускладнює належне виконання правил і подекуди призводить до ненавмисних формальних порушень².

Міністерство економіки України продовжує надавати індивідуальні та [узагальнені роз'яснення](#) щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель. А також проводить відкриті вебінари разом із ДП «Прозорро». Крім цього, за сприяння проекту технічної допомоги ЄС у реформі публічних закупівель у 2023-му було підготовлено два безкоштовні онлайн курси:

- [«Публічні закупівлі: від теорії до практики»](#)
- [«Публічні закупівлі: управління та оцінка ефективності»](#)

Частково Міністерство економіки відкрите у своїй роботі над проектами змін, залучає до їх обговорення спеціалістів із закупівель, громадські організації та інших стейкхолдерів. Водночас такий підхід ще не є абсолютним, його потрібно розширювати – приміром, не було публічних обговорень чи навіть попереджень про скасування трираундових аукціонів на початку 2023 року, публічних обговорень стратегії розвитку закупівель.

Розглянемо найсуттєвіші зміни законодавства 2023 року.

Тимчасова відмова від трираундових електронних аукціонів та їх повернення

З січня 2023 року набули чинності зміни до Постанови №1178, які запровадили відмову від трираундових аукціонів у відкритих торгах з особливостями. Електронна система закупівель визначала найбільш економічно вигідну пропозицію за первинною/приведеною ціною – без можливості її знизити.

Трираундові аукціони повернули 19 травня 2023 року. Відтоді правила дозволяють проводити відкриті торги без застосування електронного аукціону за обґрунтованим рішенням замовника. Із 19 травня до 31 грудня 2023 року замовники скористалися цим правом лише в 0,6% випадків відкритих торгів.

0,6% відкритих торгів

провели без трираундового аукціону з 19 травня до 31 грудня 2023 року

Згідно з результатами дослідження Transparency International Ukraine, відмова від трираундових аукціонів на початку року знизила показник економії, здебільшого для дороговартісних тендерів.

² [Як удосконалити моніторинг закупівель](#), ст. 42–43. Transparency International Ukraine, 2023.

Потенційно держава могла б додатково заощадити щонайменше мільярд гривень за три місяці, що ми дослідили, якби багаторандові аукціони не скасували. **Доцільно проводити багаторандові аукціони для закупівель на суми понад 500 тис. грн.**

Зміни переліку підстав укладення прямих договорів

Постанова №1178 передбачає, що замовники можуть проводити закупівлю вартістю понад національні пороги шляхом **укладення договору про закупівлю без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу** у вичерпному переліку випадків.

Частково він походить із підстав переговорної процедури, передбаченої Законом України «Про публічні закупівлі». Натомість поява решти випадків для проведення закупівель без конкуренції переважно була зумовлена потребами воєнного часу – насамперед щоб забезпечити нерозголошення чутливої інформації та терміновість закупівлі. На відміну від переговорної процедури, намір укласти прямий договір неможливо оскаржити до Антимонопольного комітету, а тому можливості ринку запобігати невиправданим випадкам таких закупівель напряду обмежені.

Протягом 2023 року перелік підстав для укладання прямих договорів зазнав змін:

1. **Виключено низку підстав не проводити тендер**, пов'язаних з оприлюдненням чутливої інформації та інформації з обмеженим доступом, закупівлями для мобілізації, захисту цивільних та забезпечення функціонування об'єктів критичної інфраструктури.
2. Звужено коло замовників, які можуть укладати прямі договори через перебування в районі воєнних (бойових) дій.
3. Удосконалено регулювання випадків, коли замовник укладає прямий договір через те, що жоден учасник не взяв участі в тендері.
4. **Залишились без змін або зазнали незначних редакційних змін** підстави укласти прямий договір, пов'язані з:
 - нагальною потребою здійснити закупівлю;
 - можливістю виконати договір лише одним суб'єктом господарювання (зокрема через відсутність конкуренції на ринку);
 - необхідністю придбати додатковий обсяг товарів, послуг, робіт у того самого постачальника/виконавця;
 - закупівлями юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України;
 - закупівлями послуг для проведення спортивних заходів;
 - будівництвом і ремонтом об'єктів критичної інфраструктури паливно-енергетичного сектору;
 - закупівлями природного газу суб'єктом ринку, який має спеціальні обов'язки для забезпечення загальносуспільних інтересів.

Окрім того, прямим договором можна придбавати товари і послуги від 100 до 200 тисяч гривень у підприємства або організації, що засновані громадською організацією осіб з інвалідністю та отримали відповідний дозвіл на право користування пільгами.

5. Перелік підстав укладення прямого договору **доповнено низкою підстав**, пов'язаних із:
 - захистом та відновленням об'єктів електроенергетичного, ядерно-промислового,

- вугільно-промислового та нафтогазового комплексів;
- відсутністю необхідних товарів в електронному каталозі для закупівлі централізованою закупівельною організацією;
- закупівлями апаратом РНБО програмного забезпечення та засобів зв'язку і захисту технічної та інформаційної інфраструктури;
- страхуванням і відшкодуванням збитків від воєнних ризиків торгових суден, задіяних у перевезенні українських експортних товарів.

Скорочення переліку цих підстав можна оцінити схвально з точки зору запобігання корупції та охоплення більшої частини закупівель конкурентними процедурами.

Водночас під час перегляду переліку підстав для непроведення конкурентних процедур варто враховувати **безпекові ризики**, які може нести оприлюднення інформації про предмет закупівлі та найменування постачальників (виконавців) в умовах воєнного стану. Наразі Постанова №1178 дозволяє не оприлюднювати точну інформацію про місцезнаходження замовника, постачальника (виконавця), місце поставки товарів, виконання робіт, надання послуг. Разом з тим, інформація про характеристики предмета закупівлі та інформація про сам факт участі певного підприємства в тендері та/або укладання договору з ним може породжувати ризики безпеці сторін. Адже інформація про адреси замовників та учасників відкрита і міститься в інших джерелах та реєстрах, навіть без публікації на Prozorro.

Описані ризики стосуються як оприлюднення інформації в конкурентних процедурах, так і звітування про прямі договори. Тому виведення закупівель з конкурентної площини не завжди звільняє замовника та постачальника (виконавця) від загроз їхній безпеці. Щоб вирішити цю проблему зокрема, у Державній антикорупційній програмі запланували розробити законопроект щодо охорони таємної інформації, де буде визначено обсяг відомостей для публікації в системі. А НАЗК обговорювало з громадськістю плани провести для цього дослідження.

В умовах воєнного стану для закупівель, що містять чутливу інформацію, досягти балансу між інтересами безпеки та інтересами конкуренції могли б допомогти напіввідкриті конкурентні процедури, у яких обмін інформацією між замовником, учасником, органами оскарження та контролю відбувався б не публічно. Наприкінці 2023 року велась розробка відповідних норм та технічного забезпечення, у результаті якої Уряд [запровадив](#) рамкові угоди з обмеженою інформацією для Державного оператора тилу (ДП Міноборони «Агенція закупівель у сфері оборони») та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.

Посилення вимог до звітування про прямі договори

До правил вносили зміни, щоб підвищити прозорість та належне інформування громадян про закупівлі, проведені поза Prozorro.

Зокрема під час звітування про прямі угоди вартістю понад національні пороги замовник має оприлюднити на Prozorro не лише звіт, а й власне **договір та додатки до нього і обґрунтування підстави** для здійснення закупівлі напряду (без тендеру).

Якщо оприлюднення в системі інформації про місцезнаходження замовника, постачальника (виконавця робіт, надавача послуг), місце поставки товарів, виконання робіт чи надання послуг несе загрозу безпеці замовника та/або постачальника, таку інформацію в договорі про закупівлю можна зазначати як назву населеного пункту.

Розвиток електронних каталогів

Закон «Про публічні закупівлі» передбачав можливість використовувати електронний каталог для відбору постачальника товарів на допорогову вартість. Утім, Постанова №1178 вивела **електронний каталог на рівень повноцінної альтернативи відкритим торгам для закупівель товарів**. Замовники отримали вибір: купувати товар вартістю від 100 тисяч гривень через відкриті торги з особливостями або використовувати електронний каталог. Замовники вправі використовувати електронний каталог і для закупівель на меншу вартість.

[За інформацією ДП «Прозорро»](#), асортимент електронного каталогу Prozorro Market у 2023 році налічував приблизно 90 тисяч товарів від 3 тисяч кваліфікованих постачальників. І торік законодавство про закупівлі через електронний каталог та технічне забезпечення таких закупівель поступово розвивалися.

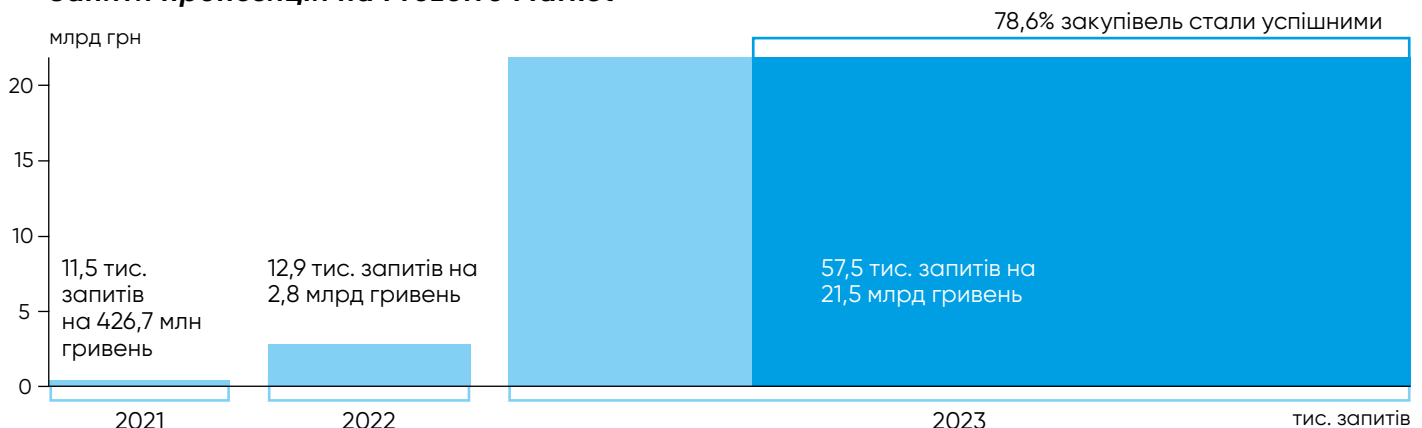
У зв'язку зі змінами до [Порядку формування та використання електронного каталогу](#), у квітні 2023 єдиним інструментом для проведення закупівель у Prozorro Market **став** запит пропозицій. Це дозволяє замовникам вказати деталі замовлення та отримати пропозицію з актуальною ціною відповідно до вказаних умов. Окрім того, уряд **вніс** низку запобіжників зловживанням та інших уточнень.

7 липня Кабмін **зобов'язав** низку замовників **проводити через електронний каталог закупівлі лікарських засобів та медичних виробів**. А з 14 березня 2024 року усіх замовників зобов'язали купувати [низку продуктів харчування](#) на понад 100 тис. грн на Prozorro Market, а не на відкритих торгах з особливостями.

Протягом 2023 року 6,9 тис. замовників розмістили 57,5 тис. запитів цінних пропозицій на 21,5 млрд гривень. На ці запити відгукнулись 2,9 тис. постачальників. Успішними стали 78,6% закупівель.

Для порівняння, у 2022 році кількість запитів становила 12,9 тисяч на 2,8 млрд гривень, у 2021 році – 11,5 тисяч на 426,7 млн гривень. **Отже, у 2023 році замовники в Україні стрімко стали активніше використовувати електронний каталог Prozorro Market, зокрема через законодавчі зміни.**

Запити пропозицій на Prozorro Market



Показник конкуренції в електронному каталозі у 2023 році становив 3,6 пропозиції на 1 запит. За наявними в BI Prozorro даними, у середньому закупівля в електронному каталозі тривала 10 днів.

Водночас замовники повідомляють про нестачу необхідних товарів у електронному каталозі. При цьому, відповідно до законодавства для деяких категорій товарів (лікарських засобів та

медичних виробів, а з 14 березня 2024 – продуктів харчування) вони не можуть одразу використати інші методи закупівель, навіть якщо потрібний їм профіль товару відсутній у Prozorro Market. Це суттєво ускладнює такі закупівлі та може підштовхувати закупівельників до того, щоб порушити правила і застосувати інші методи закупівлі, адже їм у будь-якому разі необхідно задовольнити потребу своєї установи.

Отже, загалом 2023 рік показав розвиток електронного каталогу – як у контексті нормативної бази для їх використання, так і у контексті практики. Він спрощує закупівлі та показує позитивні результати. При цьому необхідно виправити поточні недоліки, як-от безальтернативність використання запиту пропозицій постачальників через Prozorro Market для деяких категорій товарів – навіть коли в каталозі відсутні потрібні товари. Надалі Prozorro Market потрібно наповнити, додати функцію закупівлі типових послуг, виявляти та усувати випадки дискримінації у формуванні специфікацій (профіль) товару адміністраторами, дослідити зворотний зв'язок замовників щодо труднощів у використанні каталогу та його технічних недоліків.

Виведення оборонних закупівель у публічну та конкурентну площину

У 2023 році Верховна Рада та Уряд зробили суттєвий крок, щоб оборонні закупівлі були більш публічними та конкурентними.

Так, вони запровадили **обов'язкове звітування про оборонні закупівлі**. Наприкінці лютого оборонних замовників [зобов'язали](#) звітувати на Prozorro про договори за закупівлями на суму від 200 тисяч гривень для товарів та послуг, від 1,5 мільйона – для робіт протягом 10 робочих днів з дня укладення договору. Закон передбачає винятки для закупівель озброєння, боєприпасів, таємних закупівель.

Зміст звітів був детально регламентований, зокрема в ньому необхідно вказувати інформацію про замовника, предмет закупівлі (назва, код), ціни за одиницю кожної номенклатурної позиції товару (із зазначенням одиниці виміру щодо товарів), ціну робіт, послуг. У разі закупівель харчування замовники повинні оприлюднювати файл із вартістю всіх складових послуг харчування, в тому числі найменуваннями продуктів, ціною за одиницю кожного з них, загальною вартістю та строками оплати. Звітувати необхідно також у разі зміни істотних умов договору.

Рух до прозорості – це добре, водночас наведеного переліку інформації [недостатньо](#) для повної оцінки закупівель.

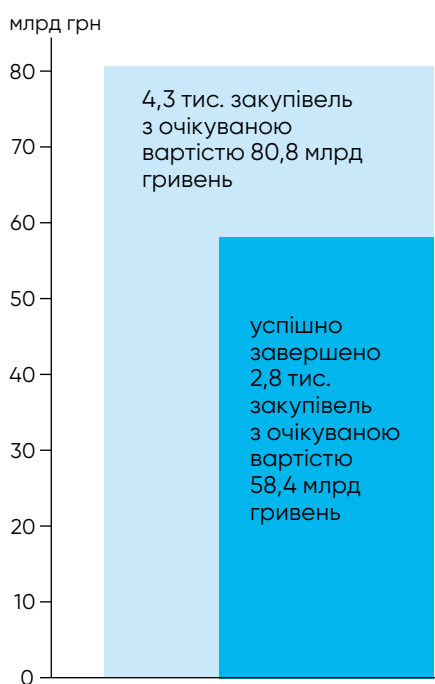
Позитивним кроком Уряду задля підвищення прозорості оборонних закупівель стало прийняття [Постанови від 9 травня 2023 р. № 465](#), якою передбачили, що протягом 90 днів з дня завершення воєнного стану замовники повинні будуть прикріпити до звітів файли з відповідними договорами про закупівлю, всіма додатками та змінами до них. Констатуючи недостатність інформації у поточних звітах, TI Ukraine [схвалила](#) цей крок. Завдяки текстам договорів громадськість зможе отримати відповіді на всі питання, яких не давали часткові звіти: повну вартість закупівлі, умови оплати, доставки, технічні специфікації та вимоги до нехарчових товарів та послуг, інші ціноутворюючі умови.

Що ж до конкуренції, станом на початок 2023 року оборонні замовники мали проводити закупівлі без застосування конкурентних процедур або спрощених закупівель. Виключення становили

[деякі види](#) одягу, взуття та сумок вартістю від 200 тисяч гривень, для яких мали укласти рамкові угоди для потреб оборони. Але 9 травня Уряд [запровадив](#) спрощені закупівлі для оборонних закупівель. У липні 2023 до них [додалися](#) відкриті торги з особливостями та закупівлі в електронному каталозі.

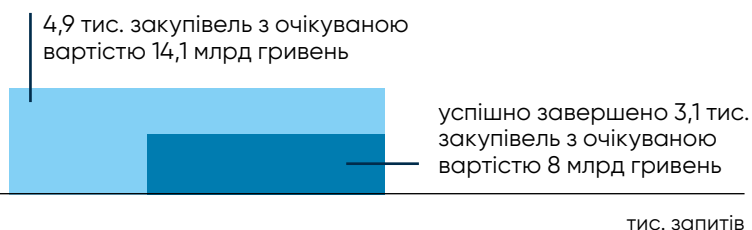
Із 11 травня 2023 року до 31 грудня 2023 року серед лотів, де замовники позначили себе як оборонні, оголосили 4,3 тис. спрощених закупівель з очікуваною вартістю 80,8 млрд гривень. З них успішно завершено 2,8 тис. закупівель з очікуваною вартістю 58,4 млрд гривень. Також із 21 липня до кінця 2023 року такі замовники оголосили 4,9 тис. відкритих торгів із особливостями сумарною очікуваною вартістю 14,1 млрд гривень. Із них успішно завершено закупівлі за 3,1 тис. лотами з очікуваною вартістю 8 млрд гривень.

Спрощені закупівлі оборонних замовників, 11 травня – 31 грудня 2023 року



Також восени 2023 було запущено агенцію закупівель у сфері оборони – [Державний оператор тилу](#). Він є елементом системних змін у закупівлях для оборони та покликаний підвищити якість та прозорість забезпечення нелетальних потреб ЗСУ. Зокрема ДОТ закуповує через Prozorro харчі, одяг, паливно-мастильні матеріали та медичні товари для потреб військових.

Відкриті торги з особливостями оборонних замовників, 21 липня – 31 грудня 2023 року



1 лютого 2024 року Уряд [запровадив](#) у оборонних закупівлях ще один інструмент – рамкову угоду – за яким закупівлі буде здійснювати Державний оператор тилу (ДП Міноборони «Агенція закупівель у сфері оборони») та Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації. Це варіант рамкової угоди, де на етапі кваліфікації документи учасників, інформація про їхні виробничі потужності, склади тощо будуть доступні лише замовнику, Антимонопольному комітету та Держаудитслужбі. А на другому буде доступна інформація про предмет закупівлі і ціну, але не про переможця. Повні звіти про контракти будуть оприлюднені протягом 30 днів після скасування чи закінчення воєнного стану.

Технічний розвиток електронної системи Prozorro

ДП «Прозорро» працювало як над реалізацією змін, пов'язаних із виконанням змін до постанови №1178, так і над загальним розвитком і вдосконаленням функціонала системи.

Зокрема було впроваджено можливість проводити відкриті торги без трираундових аукціонів, опцію вибору чи відмови від трираундового аукціону для замовника, реалізовано механізм для звітування про закупівлі оборонних замовників. У лютому 2024 року Prozorro запустив у системі інструмент рамкової угоди для оборонних закупівель.

На запит Антимонопольного комітету України та в межах електронізації оскарження, у системі змінили процес подачі скарги. Його запуск відбувся у січні 2024 року, тож вплив нового підходу наразі оцінити важко. Ці нововведення ускладнили подачу скарги, хоча й під час воєнного стану помилки під час подання не будуть мати впливу на розгляд скарги. Так, наразі електронні поля, які потрібно заповнити скаржникам, не повністю відповідають змісту скарги, яку вони поки що також надсилають у форматі файлу. Немає єдиного бачення, як потрібно заповнювати електронні поля, тож учасники роблять це по-різному. Відповідно, інформація в електронних полях є неповною та може не відповідати інформації з файлу скарги, тож Антимонопольний комітет не може покладатися окремо на один із цих видів. Це ускладнює роботу Антимонопольного комітету під час опрацювання скарг.

У квітні 2023 року в системі реалізували можливість позначати закупівлі з екологічними критеріями.

Щоб Prozorro могли використовувати міжнародні донори для проектів, що вони фінансують в Україні, у системі було запроваджено спеціальну процедуру за принципом конструктора. Вона дозволяє гнучко налаштувати свою закупівлю відповідно до правил міжнародних організацій та донорів. Наприклад, можна приймати пропозиції учасників у різних валютах, поетапно їх розглядати, обирати переможця не лише за цінovими критеріями тощо. Надалі Світовий банк [ВИЗНАВ](#) відповідність Prozorro своїм нормам та рекомендував використовувати її для всіх проектів, що їх реалізує в Україні.

Також у грудні 2023 року було запущено два нововведення для електронного каталогу Prozorro Market. Transparency International Ukraine за підтримки проекту USAID «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія» допомогла [реалізувати](#) інструмент краудсорсингу, щоб будь-який користувач електронної системи закупівель міг додавати товари у Prozorro Market. А ДП «Прозорро» [впровадило](#) можливість автоматично генерувати договір у Prozorro Market, заповнений даними з системи. Замовники можуть обрати: завантажити власний проект договору чи скористатися електронним контрактом, до якого підтягнуться дані про предмет закупівлі, ціну, характеристики. Проте цей договір не є електронним контрактом, адже замовники мають підписати його поза системою, тож такий функціонал поки непопулярний. Також за запитом пропозицій у Prozorro Market додали дату публікації інформації про виконання договору, що дає змогу зрозуміти тривалість його виконання.

Було впроваджено можливість додавати інформацію про обґрунтування необхідності закупівлі, щоб покращити комунікацію з громадянами. Крім цього, допрацювали інформацію про міжнародні непатентовані назви медичних виробів, що дозволило якісніше їх аналізувати.

Триває робота над оновленням вебдизайну порталу Prozorro та розвитком е-контрактинг.

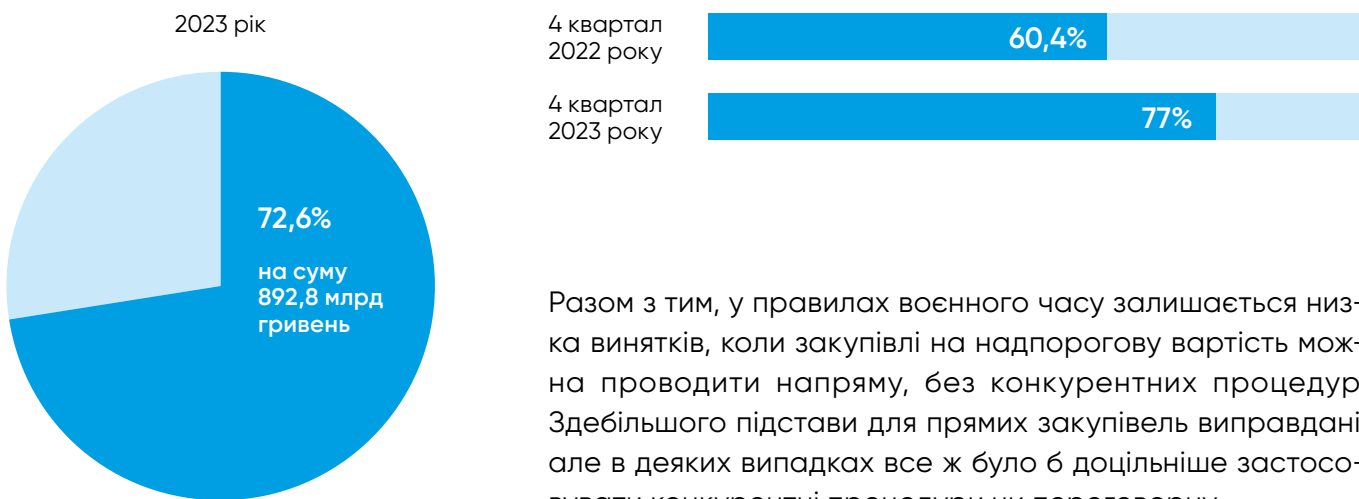
Водночас залишається викликом валідація даних, які замовники заповнюють у системі. Тим більше, обсяг таких даних постійно зростає. Також є проблема з покинутими закупівлями, які замовники не скасовують та не завершують – наразі в таких випадках бізнес не отримує назад кошти, які заплатив за подання пропозиції на таку закупівлю. У 2021-2023 роках бізнес втратив через це [майже 7 млн грн](#).

РОЗДІЛ 2. КОНКУРЕНЦІЯ

Попри воєнний стан, чинне закупівельне законодавство вимагає проводити конкурентні закупівлі – відкриті торги з особливостями – для придбання товарів та послуг вартістю від 100 тис. грн, поточного ремонту від 200 тис. грн та робіт від 1,5 млн грн. Альтернативою для закупівлі товарів на суми, що перевищують ці пороги, є електронний каталог.

Завдяки цьому у 2023 році за конкурентними процедурами оголосили закупівель на **892,8 млрд грн**, що становить **72,6%** від загальної суми. Це число зростало протягом 2023 року. Якщо у 4 кварталі 2022-го частка очікуваної вартості, яка припадає на конкурентні закупівлі, становила 60,4%, то у відповідному періоді 2023-го – 77%. Такі закупівлі повністю відбуваються в Prozorro, тож бізнес вільно може взяти в них участь, а громадяни – їх проконтролювати.

Частка очікуваної вартості, яка припадала на конкурентні закупівлі



Разом з тим, у правилах воєнного часу залишається низка винятків, коли закупівлі на надпорогову вартість можна проводити напряму, без конкурентних процедур. Здебільшого підстави для прямих закупівель виправдані, але в деяких випадках все ж було б доцільніше застосувати конкурентні процедури чи переговори.

Ще одним викликом залишається **низька середня кількість учасників конкурентних закупівель**. Так, у 2023 році лише третина з них мала більше 1 учасника. Частково це пов'язано зі знищенням підприємств російськими військами, руйнацією логістики, міграцією людей та окупацією територій. Також на активність учасників можуть негативно впливати непривабливі або дискримінаційні умови тендерів, але для протидії останньому функціонує механізм оскарження умов тендерів до Антимонопольного комітету України. За результатами розгляду скарги орган оскарження може зобов'язати замовника внести зміни до тендерної документації.

Під час воєнного стану строки розгляду скарг скорочені: 7 робочих днів з дати прийняття скарги до розгляду (з можливістю продовження до 12 робочих днів). Серед скарг на умови тендеру, поданих у 2023 році та прийнятих до розгляду, більшість розглянули протягом 2 тижнів. За рік учасники подали 3,3 тис. скарг на умови тендерів очікуваною вартістю 32 млрд грн, із них 2,4 тис. задовольнили.

Оскільки зараз для проведення тендеру потрібен мінімум один учасник, а не двоє, як раніше, втратила актуальність проблема змов між учасниками та фіктивної конкуренції на тендерах. У 2023 році АМКУ прийняв рішення додати у чорний список **575 учасників** – але враховуючи великі

строки давності, рішення могли стосуватись змов, вчинених за період з 2018 року. Що ж стосується змов між учасником та замовником, їх розслідують правоохоронні органи (зокрема в межах злочинів про привласнення, розтрату або заволодіння чужим майном, зловживання службовим становищем), і статистика за такими злочинами відсутня.

Вимоги місцевої складової

Із 2022-го строком на 10 років закон встановлює вимоги до ступеня локалізації виробництва. Вони стосуються переліку товарів машинобудування, якщо їхня вартість як предмета закупівлі дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень. У 2023 році вимога локалізації зросла з 10% до 15%. Це рівень і надалі має зростати щороку, допоки не досягне 40%. Ба більше, вже [лунали заяви](#) про плани розширити перелік товарів, на які буде поширюватися вимога локалізації.

Водночас законодавство передбачає винятки з дії вимог локалізації. Такі вимоги не застосовуються до закупівель, які підпадають під положення Закону України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі», а також положень про державні закупівлі інших міжнародних договорів України. Тому вимоги локалізації не поширюються, наприклад, на товари з ЄС у закупівлях, вищих європейських порогів.

Щопівроку Міністерство економіки України [проводить моніторинг](#) дотримання вимог щодо ступеня локалізації. Водночас перелік даних, визначених відповідним порядком, вкрай обмежений і не дає змоги повноцінно оцінити якість і ефект впровадження вимог локалізації.

РОЗДІЛ 3. ПРОЗОРИСТЬ

Інформація про всі публічні закупівлі вартістю від 50 тис. грн і до національних порогів лише публікується на Prozorro. У звітах про укладені договори замовники оприлюднюють інформацію, зокрема, про дату укладення та номер договору, про постачальника товарів, виконавця робіт чи надавача послуг, назву і кількість предмета, місце та строк поставки товарів, виконання робіт чи надання послуг, ціну та строк виконання договору. При цьому, публікація самої угоди не обов'язкова.

Закупівлі понад національні пороги, як уже згадувалося, треба проводити конкурентно: через відкриті торги з особливостями або електронний каталог Prozorro Market. У межах цих закупівель замовники оприлюднюють більше детальної інформації, зокрема тендерну документацію, документи тендерних пропозицій учасників, рішення замовників, договори.

Пороги обраховують за річною потребою у закупівлях відповідних категорій, тому фактично відкриті торги проводять і для закупівель меншої вартості.

Під час воєнного стану діє право не оприлюднювати детальну інформацію про місцезнаходження замовника та постачальника (виконавця), а також місце поставки товарів, виконання робіт, надання послуг, задля уникнення загроз безпеці сторін.

Якщо у закупівлі вже опублікована інформація з обмеженим доступом або інформація, яка несе загрозу під час воєнного стану, її [можливо приховати за рішенням комісії](#) щодо розгляду питань діяльності електронної системи закупівель. До складу комісії входять і представники громадськості, зокрема TI Ukraine.

Тож рівень дотримання принципу прозорості та відкритості у закупівлях можна оцінити як високий.

Разом із тим, залишається низка викликів, зокрема:

- **Визначення очікуваної вартості закупівлі.** Наразі єдиним дороговказом у цьому питанні для замовників є рекомендована [Примірна методика](#), яку Міністерство економіки затвердило у 2020 році. Водночас вона необов'язкова і залишає можливості зловживань (завищення цін). Правила визначення ціни прямого договору, що укладається як виняток, відсутні. Щоб вдосконалити підходи, у грудні 2023–січні 2024 проєкт DOZORRO Transparency International Ukraine разом із проєктною командою Центру Вдосконалення закупівель Київської школи економіки розробили [Методику визначення вартості закупівлі, яка здійснюється без використання електронної системи закупівель](#). Наразі ми передали її до Мінекономіки на опрацювання. Також замовники [зобов'язані](#) оприлюднювати обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі. Однак форма обґрунтування є довільною, тож здебільшого воно лише додатково навантажує замовників і не приносить справжньої користі для розуміння визначення очікуваної вартості.
- **Проблема з моніторингом виконання договорів.** Громадськості важко оцінити, чи якісно виконано договір, адже документи про його виконання, окрім фінального звіту, не оприлюднюють.
- **Prozorro не повністю синхронізована з іншими системами та реєстрами**, зокрема органів казначейського обслуговування. До прикладу, замовники звітують за договорами у три незалежні системи: Prozorro, Spending, Клієнт казначейства – Казначейство. Причому в кожену подається майже одна й та сама інформація. Таке дублювання лише у 2021 році [коштувало державі](#) не менше ніж 1,2 млн робочих годин³, що еквівалентно більш ніж 30 млн грн. При цьому зібрані в цих системах дані неякісні – вони не показують реальну ситуацію за договорами й не придатні для ефективного використання.
- Також через **відсутність синхронізації системи Prozorro з порталом «Судова влада» та Єдиним державним реєстром судових рішень** на сторінці закупівлі не завжди очевидно, чи оскаржували в судовому порядку питання, пов'язані з цією закупівлею. Щоб перевірити інформацію про наявність такого оскарження, зазвичай потрібно шукати її на вебресурсах судової влади. Також не є відкритою інформація про кримінальні провадження.

³ [Утричі менше: як удосконалити звітування за договорами](#). Transparency International Ukraine, 2022.

РОЗДІЛ 4. ЗАСТОСУВАННЯ НЕЦІНОВИХ КРИТЕРІЇВ ТА ОЦІНКИ ВАРТОСТІ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ

Використання критеріїв оцінювання тендерних пропозицій, відмінних від ціни, в Україні слабо поширене. Зокрема на це впливають недосконале законодавство, складність механізму та потреба в професіоналізації закупівельників.

Так, наразі в законі «Про публічні закупівлі» ще не відкориговане формулювання можливих критеріїв оцінки пропозицій, через що виникають відмінності у трактуванні норми. Зокрема профільний департамент Міністерства економіки [роз'яснює](#), що наведений у законі перелік критеріїв оцінки, відмінних від ціни, не є вичерпним – тоді як Антимонопольний комітет вважає його саме таким. Як результат, закупівельники уникали застосування нецінових критеріїв оцінки пропозицій, які не згадані в законі.

Крім цього, замовникам не вистачає навичок для ефективного використання різних методів оцінки пропозицій. Також застосування нецінових критеріїв надає замовникам широку дискрецію вибору, і його вплив може бути важко оцінити. Щоб допомогти замовникам, Transparency International Ukraine підготувала поради щодо впровадження закупівель із оцінкою [вартості життєвого циклу](#) та [неціновими критеріями](#).

У квітні 2023 року в системі Prozorro було реалізовано позначку наявності екологічних критеріїв – для позначення зелених закупівель. У випадку встановлення вони є обов'язковою вимогою, а не додатковими критеріями оцінки пропозицій.

РОЗДІЛ 5. ЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ЗАКУПІВЕЛЬНІ ОРГАНІЗАЦІЇ

У 2023 році в Україні було створено [три нові](#) централізовані закупівельні організації: міську в Харкові, регіональну в Одеській області та загальнонаціональну. Тепер загалом в Україні 12 ЦЗО.

За 2023 рік вони оголосили 2,7 тис. лотів закупівель на 3 млрд грн. На 14 лютого 2024 успішними з них були 73,3% лотів.

Європейська Комісія радила Україні розвивати централізовані закупівлі, особливо на регіональному та місцевому рівні. Водночас Transparency International Ukraine застерігає про низку недоліків діяльності ЦЗО в Україні, які потрібно врахувати та виправити перед створенням нових ЦЗО, зокрема:

3 млрд грн
вартість закупівель ЦЗО
у 2023



- наразі неможливо укласти рамкову угоду за агрегованою потребою;
- ЦЗО можуть отримати запит від замовника у будь-який момент протягом року, що ускладнює агрегацію потреб і/або суттєво затягує задоволення запиту, який надісланий на ЦЗО;
- замовник може отримати ціну договору, вищу за очікувану вартість;
- більшість закупівельних функцій все одно залишаються на уповноваженій особі замовника, а не передаються на ЦЗО.

Детальніше про ці та інші проблеми – [у дослідженні](#).

РОЗДІЛ 6. ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНІ ПАРТНЕРСТВА

Останньою віхою розвитку законодавства у сфері державно-приватного партнерства стала реформа 2019 року, коли розмежували регулювання концесії та інших форм здійснення ДПП. Однак на повну реформа так і не запрацювала – протягом наступних 2 років [уклали](#) всього 4 нові угоди ДПП. Це було зумовлено як зниженням ділової активності через пандемію коронавірусу, так і недосконалістю правового регулювання. Наприклад, тривалими бюрократичними процедурами, адже підготовка до реалізації проєктів може займати від 1,5 до 2 років.

Удосконалити механізм державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованої інфраструктури внаслідок повномасштабного вторгнення мав законопроєкт [№7508](#), який у жовтні 2022 року парламент підтримав у першому читанні.

Проєкт передбачає суттєве оновлення профільних законів: «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесію». Серед ключових змін:

- уточнення форм ДПП (виключає договори управління майном та спільної діяльності);
- розширення сфер застосування ДПП (нові об'єкти транспортної інфраструктури, житлова нерухомість та соціальна інфраструктура);
- розширення переліку державних партнерів (додаються господарські товариства державного сектору економіки);
- розширення джерел фінансування;
- спрощення та скорочення процедур підготовки проєктів ДПП;
- особливий порядок підготовки, відбору та проведення конкурсу з визначення приватного партнера для проєктів відновлення інфраструктури та економіки;
- відбір приватних партнерів через оновлені конкурентні процедури в електронній торговій системі.

Transparency International Ukraine виявила в законопроєкті [низку ризиків](#), пов'язаних із:

- загальними аспектами здійснення ДПП;
- проведенням конкурсу на визначення приватного партнера та укладенням договору за його результатами;
- фінансовими та майновими аспектами здійснення ДПП;

- підготовкою та відбором проєктів з відновлення інфраструктури та економіки, будівництва житла з допороговим значенням;
- неоприлюдненням інформації про конкурси на визначення приватного партнера.

Крім того, проєкт не відповідає своїй безпосередній меті – пришвидшити відновлення інфраструктури, яка постраждала внаслідок збройної агресії.

TI Ukraine надало робочій групі із розробки проєкту свої рекомендації щодо вдосконалення його положень до другого читання, частина з яких була схвально сприйнята. Однак з осені 2023 року робота над законопроектом припинилася. Відтоді суттєвих змін або законодавчих ініціатив, спрямованих на вдосконалення механізму державно-приватного партнерства в Україні, не зафіксовано.

Згідно із затвердженою 2 лютого 2024 Стратегією реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки, серед заходів щодо розробки законопроектів, спрямованих на подальшу гармонізацію законодавства з вимогами ЄС, планується запровадження процедур укладення договорів концесії згідно з принципами та положеннями Директиви 2014/24/ЄС.

Водночас згідно з [дослідженням](#) Transparency International Ukraine, перебудови законодавства і приведення його у відповідність до вимог директив ЄС буде недостатньо для реального повноцінного використання інструменту ДПП. Необхідна також розбудова ефективної архітектури підтримки таких проєктів, інституційної спроможності, а також реформа судової та правоохоронної системи, розбудова системи захисту прав інвесторів.

РОЗДІЛ 7. КОНТРОЛЬ ТА ЗАХИСТ ПРАВ У ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ

Державна аудиторська служба України

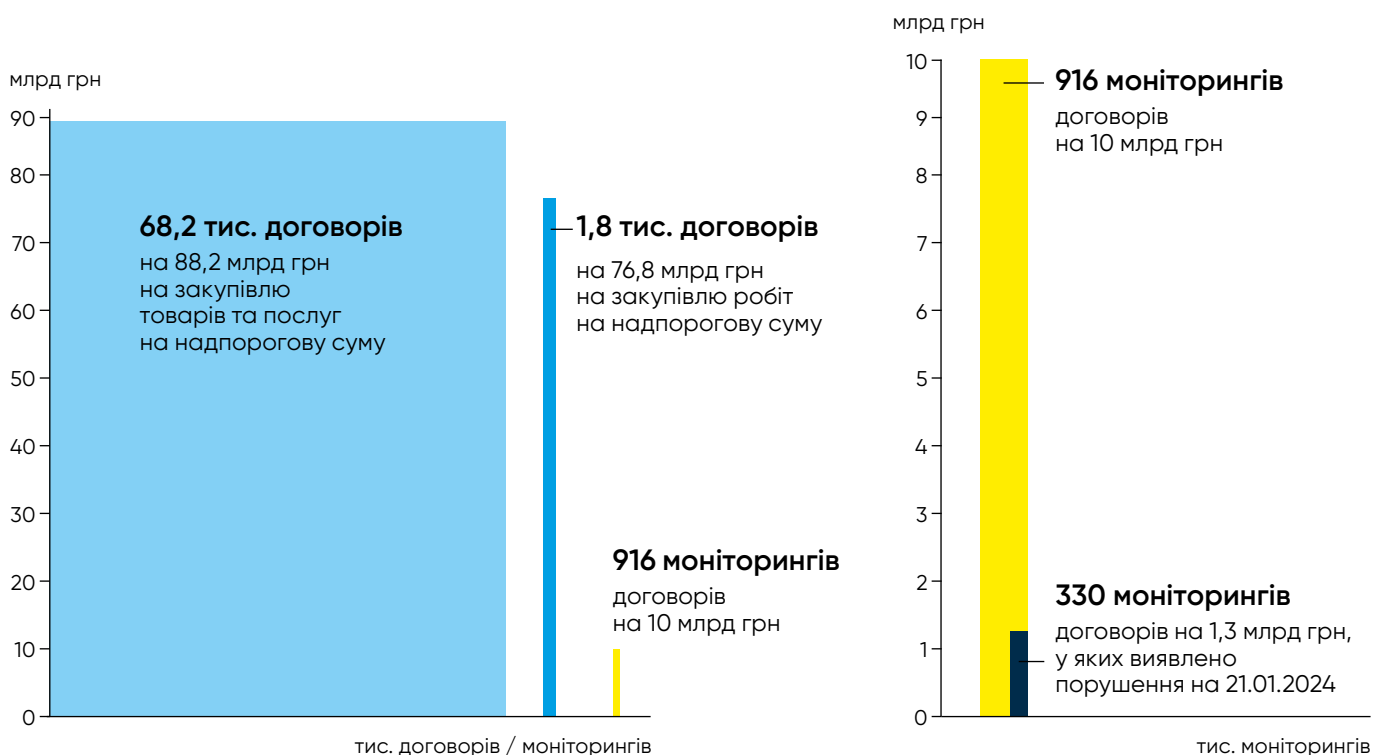
У контексті державного фінансового контролю за закупівлями особливе місце посідає **моніторинг закупівель**. Це повністю публічний у системі Prozorro, швидкий (до 15 робочих днів) захід контролю, що покликаний запобігати порушенням. Кожен моніторинг стосується однієї конкретної закупівлі, що дозволяє сфокусуватись на виявленні порушень, через ознаки яких моніторинг розпочато. У разі усунення порушення Держаудитслужба не притягує замовника до адміністративної відповідальності.

Відповідно до [звітів Держаудитслужби](#), протягом 2023 року вона провела 12,2 тис. моніторингів закупівель, за результатами яких запобігла порушенням, у тому числі шляхом скасування торгів, на суму майже 7,4 млрд грн та розірвання договорів на суму 12,4 млрд грн.

У травні 2023 року набули чинності зміни до Постанови №1778, що надали аудиторам право проводити моніторинги договорів, укладених напряму, без застосування електронної системи

закупівель. Це важливо, адже під час воєнного стану передбачено доволі широке коло підстав укласти договір напряму замість проведення конкурентних процедур. Так, від 19 травня 2023 року до 31 грудня 2023 року замовники прозвітували про укладення 68,2 тис. договорів на 88,2 млрд грн на закупівлю товарів і послуг на надпорогову суму, і 1,8 тис. договорів на 76,8 млрд грн – на закупівлю робіт на надпорогову суму. За цей час Держаудитслужба розпочала 916 моніторингів договорів на 10 млрд гривень. На 21.01.2024, порушення виявлено у 330 випадках, що стосуються договорів на суму 1,3 млрд гривень.

Прямі угоди на надпорогові суми та моніторинг їх Держаудитслужбою, 19 травня – 31 грудня 2023 року

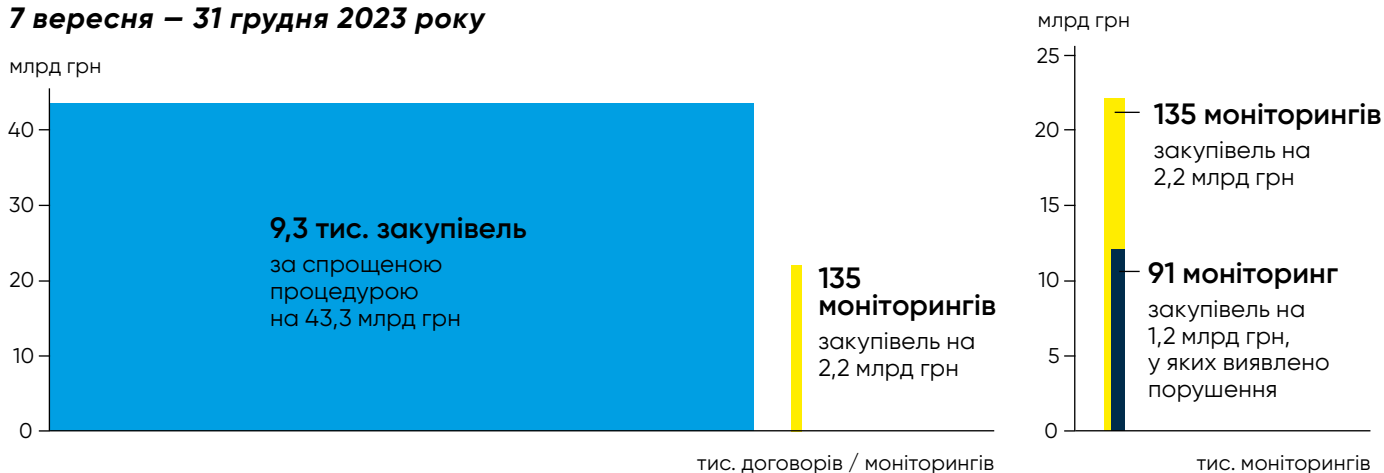


7 вересня 2023 року Держаудитслужба отримала можливість проводити моніторинги щодо спрощених закупівель. Під час воєнного стану їх проводять замовники у сфері оборони. Тому набуття органами державного фінансового контролю повноваження проводити моніторинги щодо спрощених закупівель насамперед посилює контроль за закупівлями у сфері оборони. Окрім того, це можливість виявляти випадки безпідставного застосування спрощених закупівель замовниками, які мають проводити відкриті торги відповідно до чинного законодавства. Від 7 вересня 2023 року до 31 грудня 2023 року замовники оголосили 9,3 тис. спрощених закупівель на 43,3 млрд грн. Держаудитслужба за цей період розпочала моніторинги 135 закупівель на 2,2 млрд грн. На 21.01.2024, порушення виявили у 91 випадку, що стосується закупівель на 1,2 млрд грн.

Разом з тим, Transparency International Ukraine оцінює ефективність моніторингів закупівель як слабку у зв'язку з низкою проблем. Зокрема:

1. Понад 70% моніторингів аудитори розпочинають вже після укладання договору про закупівлю. Необхідно змістити фокус із постконтролю на превентивний контроль.
2. Немає чіткої цілі та пріоритетів, яких намагаються досягнути за допомогою моніторингів, критеріїв успішності.
3. Відсутні підстави часткового та пріоритетного моніторингу – закупівлі перевіряють на

Спрощені закупівлі та моніторинг їх Держаудитслужбою, 7 вересня – 31 грудня 2023 року



відповідність усім без винятку нормам законодавства про закупівлі. Часто аудитори зосереджуються на дрібних несуттєвих порушеннях. Необхідно передбачити фокус моніторингів на виявлення суттєвих порушень.

4. Затверджені автоматичні ризик-індикатори не відповідають оновленому законодавству та непридатні до використання. Це елементи електронної системи закупівель Prozorro, які постійно в автоматичному режимі мають сканувати процедури закупівлі на наявність низьких ознак, які вказують на високу ймовірність порушень.
5. Законодавство не передбачає переліку способів усунути порушення, до яких Держаудитслужба може спонукати замовника у результаті моніторингу. Внаслідок цього обрані способи не завжди пропорційні суттєвості порушень.
6. Моніторинг закупівлі не зупиняє її, тож замовники мають можливість завершити закупівлю, незважаючи на розпочатий моніторинг.
7. Законодавчі прогалини дозволяють правопорушникам уникати адміністративної відповідальності. Зокрема це стосується проблеми з доступом державних аудиторів до верифікованих персональних даних осіб, які скоїли порушення.
8. Різна практика окремих органів Держаудитслужби щодо аналогічних ситуацій.
9. Високий рівень успішності судового оскарження висновків за результатами моніторингів закупівель та суперечливість самої судової практики.

Детальніше про ці та інші проблеми моніторингів закупівель та шляхи їх удосконалення – [у звіті](#).

11 серпня 2023 року набули чинності зміни до Кримінального кодексу України, згідно з якими запроваджено кримінальну відповідальність за перешкоджання у роботі Держаудитслужби. Позитивним ефектом, який можна очікувати від цих змін, є посилення гарантій допуску органу до заходів фінансового контролю. Разом з тим, [недоліками](#) цих змін є неузгодженість із логікою українського законодавства щодо криміналізації діянь, ризик зловживань, внесення змін через законопроект, який первинно не був присвячений цій проблемі.

Також у 2023 році ДП «Прозорро» **розробило нові 11 ризик-індикаторів**. Вони є загальнодоступними й опрацьовують всі конкурентні процедури закупівель, які відбуваються в системі. Також розроблено вебінтерфейс, в якому всі зацікавлені особи можуть переглянути результати спрацювання цих індикаторів ризику: <https://risks.prozorro.gov.ua/>

Поки що ці ризик-індикатори реалізовані **поза межами електронного кабінету** Держаудитслужби в системі Prozorro, а отже, не використовуються офіційно як підстави для початку моніторингу

закупівель. Але наразі триває їх тестування для вдосконалення алгоритмів, за допомогою яких можна виявити порушення з найбільшою ймовірністю. **Автоматичні ризик-індикатори потребують технічного доопрацювання та законодавчого забезпечення.**

Антимонопольний комітет України

Несправедливі вимоги чи дії замовника бізнес може оскаржити до **Антимонопольного комітету України**. У його складі діють дві нові **Комісії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель**.

У 2023 році в результаті конкурсу було **відібрано 4 уповноважених з розгляду скарг** у сфері публічних закупівель. За їх участі сформовано [дві Комісії з розгляду скарг](#), також затверджено [регламент роботи](#). Водночас законодавство передбачає, що уповноважених має бути 10, тож Антимонопольному комітету потрібно відібрати на конкурсі ще 6 фахівців. Очікується, що наступний конкурс проведуть у червні 2024 року.

Інститут уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель запровадили, щоб підвищити спеціалізацію членів органу оскарження. До проведення конкурсу, функції комісії виконувала Колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, до якої входили державні уповноважені Антимонопольного комітету України. Вони паралельно працювали над антимонопольними розслідуваннями за своїми спеціалізаціями, а отже, фокусувались не лише на напрямі оскарження закупівель.

Навіть під час воєнного стану, перелік ситуацій, що можна оскаржити, не обмежували, порівняно з довоєнним (дискримінаційні умови, дії та рішення замовників, скасування). Протягом червня-грудня 2023 року Комісія вже розглянула більше ніж 6500 скарг.

За подання скарги [справляється плата](#) до бюджету через систему Prozorro, що залежно від типу скарги і очікуваної вартості закупівлі варіюється в межах 2-170 тис. грн. Сплачена сума збору повертається скаржнику у разі задоволення скарги та в деяких інших випадках, передбачених законом. У випадку більшості закупівель оскарження є доступним для суб'єктів господарювання з фінансової точки зору.

Вимоги до змісту скарг також доступні для виконання. Про це свідчить те, що з усіх 10,5 тис. поданих скарг у 2023 році лише 424 (4%) були залишені без розгляду.

Усі скарги до органу оскарження подаються **в електронній формі** через систему Prozorro. На сторінці закупівлі оприлюднюється скарга та вся пов'язана з нею інформація і документи. Завдяки публікації рішень органу оскарження є можливість проводити аналіз його практики з тих чи інших питань та прогнозувати результати розгляду скарг.

Під час воєнного стану діють скорочені строки подання та розгляду скарг. Фактично повна тривалість оскарження становить до двох-трьох тижнів.

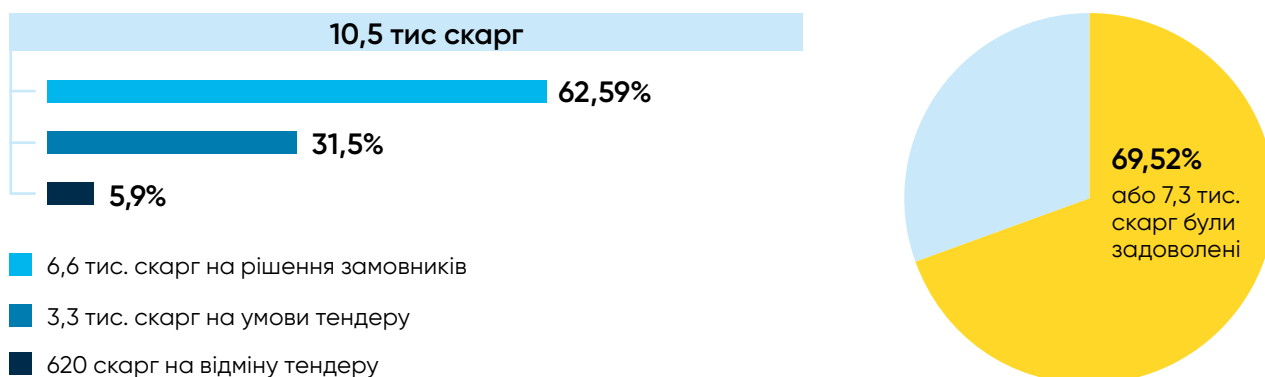
Важливим чинником для дієвості оскарження є те, що **воно зупиняє закупівлю**. Зокрема, після оприлюднення скарги система Prozorro автоматично зупиняє початок електронного аукціону, а замовнику забороняється вчиняти будь-які дії та приймати будь-які рішення щодо процедури закупівлі, укладати договір про закупівлю.

Орган оскарження приймає рішення за результатами розгляду скарг на **засіданні** Комісії. Представники скаржника та замовника мають можливість взяти участь у засіданні, у тому числі онлайн. Засідання Комісії [трансляються на YouTube](#).

За даними системи Prozorro, протягом 2023 року скаржники подали **10,5 тис. скарг** у 8,5 тис. лотах закупівель. Серед них 6,6 тис. скарг подали на рішення замовників (62,59%), 3,3 тис. скарг на умови тендеру (31,5%), 620 скарг на відміну тендеру (5,9%).

Більшість скарг – **7,3 тис. (69,52%)** – були **задоволені**.

Кількість скарг до Антимонопольного комітету України, 2023 рік



Загалом, процедура оскарження є швидким та ефективним інструментом захисту прав учасників тендеру та осіб, які бажають взяти в ньому участь. Протягом декількох тижнів з моменту подання скарги орган оскарження вирішує їх по суті, процес є прозорим та зупиняє тендер.

Недоліками оскарження можна назвати такі:

- з деяких питань скаржникам важко спрогнозувати результат звернення зі скаргою, оскільки практика сприймається як суперечлива, а узагальнень практики на регулярній основі немає – так, у 2023 році в розділі узагальнень практики колегії [з'явилося лише одне узагальнення](#) (щодо закупівель твердого палива);
- практика органу оскарження з деяких питань відрізняється від практики органу державного фінансового контролю;
- збір за розгляд однієї скарги може досягати 170 тис. грн, що в умовах невпевненості у майбутньому рішенні є занадто високим ризиком для компаній, особливо, якщо вони беруть участь одночасно в декількох закупівлях
- відсутній механізм контролю зі сторони АМКУ чи їхні рішення виконані, однак лише він точно може точно це оцінити.
- можливість покинути закупівлю та оголосити нову, якщо замовник не задоволений рішенням АМКУ.

Судовий захист

Ще одним засобом захисту прав у сфері публічних закупівель є судовий захист. За ним можуть звернутися як учасники, так і замовники публічних закупівель, щоб:

- оскаржити рішення Антимонопольного комітету (для учасників та замовників);

- оскаржити результати моніторингу Державної аудиторської служби (для замовників);
- захистити свої права без попереднього звернення до Антимонопольного комітету (для учасників);
- визнати договір недійсним, у тому числі задовольнити вимогу про відшкодування збитків суб'єкту оскарження внаслідок порушення вимог закону.

Наразі недоліками судового засобу захисту прав у сфері публічних закупівель можна назвати:

- **складність у виконанні судових рішень** за результатами розгляду справи, оскільки судовий розгляд не зупиняє процедуру закупівлі і може тривати протягом значного періоду часу (наприклад, півроку), а тому на момент отримання позитивного рішення закупівля вже може бути повністю завершеною, а договір про закупівлю – виконаним;
- **відсутність синхронізації** між системою Prozorro та судовими інформаційними системами, внаслідок чого на сторінці закупівлі не відображається інформація про стан розгляду судової справи, пов'язаної з цією закупівлею, та прийняті судом рішення – цю інформацію необхідно додатково шукати в судових реєстрах;
- відсутність на Prozorro інформації про оскарження рішення Антимонопольного комітету. На противагу, у випадку оскарження результату моніторингу Держаудистслужби повідомляти про це на сторінці закупівлі обов'язково;
- нестача юридичних фахівців у замовників, щоб відстояти свої права у разі недотримання постачальником зобов'язань.

РОЗДІЛ 8. ПЛАНИ НА МАЙБУТНЄ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ У СФЕРІ

Заходи у сфері публічних закупівель, заплановані в Державній антикорупційній програмі

У березні 2023 року Кабмін [ухвалив](#) Державну антикорупційну програму (далі – ДАП) на 2023–2025 роки – деталізований документ про заходи запобігання корупції. Переважно програма передбачає зміни у законодавстві та технічні інновації в роботі державних органів.

ДАП не має окремого розділу, присвяченого публічним закупівлям. Але в низці розділів ДАП очікувані стратегічні результати та заплановані заходи з ними пов'язані.

1. Щоб підвищити якість закупівель програмного забезпечення, Уряд планує створити **«офіційний інструмент підготовки та проведення публічних закупівель у сфері інформатизації»**. Він дозволить візуалізувати такі закупівлі та вже наявні електронні комунікаційні мережі й автоматизувати розрахунки очікуваної вартості технічних рішень, що закуповуються. Підґрунтям для розробки інструмента має стати дослідження, під час якого з'ясують, які потреби мають замовники у сфері інформатизації та який функціонал інструмента їм необхідний. Старт роботи інструмента, який автоматизує закупівлі у сфері інформатизації, варто очікувати не раніше 2026 року.

2. У сфері закупівель будівництва та ремонтних робіт за публічні та донорські кошти ДАП містить низку вимог: вимоги до публікації даних щодо інфраструктурних проєктів, у тому числі проєктної документації, методики розрахунку очікуваної вартості закупівлі тощо; вимоги створити порядок проведення моніторингу якості робіт, зокрема з відновлення (модернізації) України, з подальшою публікацією результатів моніторингів та перевірок; вимоги запуснути інтерактивну карту робіт, зокрема з відновлення (модернізації) України.
3. У сфері медичних закупівель ДАП передбачає створення **електронної системи управління запасами лікарських засобів та медичних виробів e-Stock**, яка буде містити упорядковані дані в режимі реального часу щодо залишків ліків та медичних виробів у закладах охорони здоров'я, потребах у них, використання та утилізації. Також передбачається зобов'язати медичних замовників купувати лікарські засоби та медичні вироби через **електронний каталог**, а самі закупівлі делегувати **централізованим закупівельним організаціям**.
4. У сфері оборонних закупівель ДАП ставить за ціль конкурентність та прозорість, їх **проведення в електронній системі закупівель** із певними застереженнями. Заплановано створити електронний **реєстр учасників відбору та виконавців** державних контрактів (договорів), а також інформувати потенційних постачальників щодо планів закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення. Також ДАП вимагає більш **детально врегулювати питання секретності** у сфері оборонних закупівель, знизивши цю секретність до обґрунтованого рівня. Окрім того, у майбутньому планують використовувати в оборонних закупівлях нецінові критерії.

Розподіл за галузями [дозволяє врахувати точкові проблемні запити](#) та запропонувати цільове рішення. Але у ДАП не вистачає єдиного комплексного блоку заходів, спрямованих на подолання корупції у публічних закупівлях в цілому, поза окремими галузями, охопленими ДАП.

У 2023 році спостерігалось запізнення по виконанню заходів, спрямованих на створення цифрового інструмента для закупівель у сфері інформатизації, часткове виконання заходів у сфері закупівель будівництва та оборонних закупівель. Заходи щодо медичних закупівель переважно розпочинали вчасно.

Законодавчі ініціативи у сфері закупівель та державного фінансового контролю

Протягом 2023 року до Верховної Ради внесли низку законопроєктів, що стосуються сфери закупівель:

- Про визначення очікуваної вартості на основі довідок про середній рівень цін від держпідприємства. Ті Ukraine [закликала відмовитись](#) від цієї ідеї, оскільки видача довідок про середні ціни в ручному режимі несе корупційні ризики, ускладнить закупівлі і збільшить їхню тривалість.
- Про [введення штрафів](#) за недотримання замовниками вимог локалізації.
- Про дозвіл [підвищувати ціни](#) у договорах на будівельні роботи.
- Про дозвіл [змінювати умови](#) повернення виконавцям договорів наданих ними забезпечень договору під час воєнного стану. Вважаємо, що цей законопроєкт має сенс, але потребує внесення антикорупційних запобіжників.
- Про [зупинку оплат](#) за договорами про закупівлю, якщо в закупівлі є висновок моніторингу Держаудитслужби про суттєві порушення, а замовник не виконав вимоги висновку та не

оскаржив його в суді. TI Ukraine [застерігає](#) про недоліки ідеї: непередбачуваність у договірних відносинах між замовником та виконавцем, що може призвести до збільшення ціни пропозиції та втрати інтересу до тендерів взагалі, корупційні ризики тиску на замовників, бізнес, органи контролю, суб'єктивні підходи до визначення порушень у виборі переможця, відсутність законодавчо визначених способів усунення порушень, покладання на органи Казначейства невикорядано великого обсягу роботи.

- Про продовження строків накладення адміністративних стягнень, щоб запобігти уникненню відповідальності осіб, які вчинили порушення, та перегляд переліку порушень. [TI Ukraine](#) підтримувала основні ідеї законопроектів, але вказувала на необхідність їх доопрацювати.
- Про дозвіл держаудиторам [збирати та отримувати](#) персональні дані для ведення проваджень у справах про адмінправопорушення та розширення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за неналежне звітування в державних інформаційних системах. Варто більш детально прописати механізм, за допомогою якого Держаудитслужба буде отримувати персональні дані. У частині ж відповідальності за звітування, більш доцільним вбачається відкривати дані про спрямування бюджетних коштів, якими вже володіють органи казначейства – це позбавить розпорядників коштів подвійних обов'язків зі звітування.
- Про [вдосконалення системи медичних закупівель](#).

Підсумовуючи, у 2023 році законодавчі ініціативи у сфері закупівель та державного фінансового контролю здебільшого були спрямовані на посилення державного фінансового контролю, закріплення на рівні закону тих правил, які поки є тимчасовими (діють під час воєнного стану), а також на захист інтересів виконавців, які внаслідок повномасштабного вторгнення втратили можливість довиконати договори про закупівлю.

Більшість зазначених законопроектів перебувають на початковій стадії розгляду у відповідному комітеті Верховної Ради.

Також протягом 2023 року Міністерство економіки розробляло нову редакцію закону про публічні закупівлі. На початковій стадії розробки законопроекту відбулася зустріч із експертною спільнотою та громадськістю щодо можливих нововведень. Проте надалі громадськість не була залучена до розробки чи обговорення змін. На момент підготовки звіту робоча версія законопроекту неопублічна.

Стратегія реформування сфери публічних закупівель

2 лютого 2024 року Уряд [схвалив](#) Стратегію реформування системи публічних закупівель на 2024–2026 роки, а також затвердив операційний план її реалізації у 2024–2025 роках. Стратегія виділяє 7 цілей:

1. Гармонізація законодавства України у сфері публічних закупівель з відповідними директивами ЄС.
2. Розвиток інституційної структури публічних закупівель.
3. Реалізація проектів відбудови України.
4. Професіоналізація публічних закупівель.
5. Розвиток електронної системи закупівель.
6. Залучення громадянського суспільства до розвитку сфери публічних закупівель.
7. Міжнародне співробітництво у сфері публічних закупівель.

Серед зазначених у плані завдань щодо гармонізації українського законодавства з директивами ЄС із питань публічних закупівель є такі:

- перегляд переліку виключень незастосування Закону під час закупівлі товарів, робіт та послуг;
- впровадження конкурентної процедури з переговорами, динамічних систем закупівель, процедури інноваційного партнерства, конкурсів проєктів, кваліфікаційних систем;
- розвиток нецінових критеріїв оцінки пропозицій;
- регулювання концесій.

ТІ Ukraine вважає, що наявність Стратегії з орієнтирами та строками реформування публічних закупівель – позитивний чинник для їхнього розвитку. Водночас наразі вона не охоплює низку важливих проблем сфери:

- недостатню прозорість формування очікуваної вартості та вартості прямих договорів;
- недостатню прозорість виконання договорів;
- низький рівень залученості бізнесу до участі в закупівлях;
- складність виконання судових рішень;
- недоліки моніторингу закупівель – хоча в документі відзначається, наскільки важливим є державний контроль у сфері; згадується лише оновлення ризик-індикаторів та зміни до Кодексу про адмінправопорушення.

РЕЗЮМЕ

Протягом 2023 року публічні закупівлі регулювалися в основному Законом «Про публічні закупівлі» та Постановою №1178, що визначає особливості проведення публічних закупівель протягом воєнного стану. Фактично, ухвалена Урядом постанова наразі має превалюючу силу над законом. Такий підхід дозволяє бути більш гнучкими та оперативними у зміні правил публічних закупівель під час повномасштабної війни.

Викликом для України залишається низька середня кількість учасників конкурентних процедур. Так, у охопленому періоді лише 33,3% закупівель за конкурентними процедурами мали більше 1 учасника. **Утім середній рівень конкуренції зростає:** від 1,79 пропозиції на торги у 4 кварталі 2022 року до 2,06 – у відповідному періоді 2023 року.

Також у досліджуваній період зросла частка вартості закупівель, що припадає на **конкурентні закупівлі**. Якщо у 4 кварталі 2022 року вона становила 60,4%, то у відповідному періоді 2023 року – 77%.

У Постанові №1178 із переліку випадків, у яких замовникам дозволяється укладати прямі договори замість проведення конкурентних процедур на закупівлях понад національні пороги, **викреслили низку підстав та додали декілька нових**.

Також Уряд **підвищив прозорість** таких закупівель – під час звітування про них замовників зобов'язали публікувати договір, усі додатки до нього та обґрунтування підстави для здійснення закупівлі напряду. При цьому дозволяється не оприлюднювати точну інформацію про місцезнаходження, якщо вона несе загрозу безпеці замовника та/або постачальника.

Крім цього, Уряд затвердив [Стратегію реформування системи публічних закупівель](#) на 2024–2026 роки.

Зросли прозорість та конкуренція і в **оборонних закупівлях**. Верховна Рада та Уряд запровадили обов'язкове звітування про оборонні закупівлі вартістю понад національні пороги. Закон передбачає винятки для закупівель озброєння, боєприпасів, таємних закупівель. Водночас Transparency International Ukraine відзначає, що наведеного у звітах переліку інформації **недостатньо** для повної оцінки закупівель. Надалі закупівлі для оборонних потреб почали проводити через конкурентні спрощені закупівлі, відкриті торги з особливостями та закупівлі в електронному каталозі. Щоб підвищити ефективність та прозорість забезпечення нелетальних потреб ЗСУ було створено агенцію закупівель у сфері оборони – [Державний оператор тилу](#). Зокрема ДОТ закуповує через Prozorro постачання харчів, одягу, пально-мастильних матеріалів та медичного майна для потреб військових.

У травні 2023 року згідно з Постановою №1178 **трираундові аукціони стали опціональними** – замовник може не застосовувати їх, якщо обґрунтує потребу. Таким правом до кінця 2023 року включно закупівельники скористалися у 0,6% відкритих торгів з особливостями. Цьому нововведенню передував період із 3 січня, коли трираундові аукціони взагалі не застосовували – система визначала найбільш економічно вигідну пропозицію на основі початкової ціни. Водночас згідно з [дослідженням](#) Transparency International Ukraine, відмова від трираундових аукціонів знизила показник економії. Потенційно держава могла б додатково заощадити щонайменше мільярд гривень за три місяці, що ми дослідили, якби багатораундові аукціони не скасували. Відповідно доцільно зберегти проведення багатораундових аукціонів для закупівель на суми понад 500 тис. грн.

Також тривала робота над **розвитком електронного каталогу Prozorro Market**. Уряд зобов'язав низку замовників проводити через електронний каталог закупівлі лікарських засобів та медичних виробів, а з середини березня 2024 – низки продуктів харчування.

Що ж до розвитку **централізованих закупівель**, протягом охопленого періоду в Україні було створено 3 нові ЦЗО, тепер їх загальна кількість становить 12. Водночас Transparency International Ukraine застерігає про низку [недоліків і викликів](#) функціонування ЦЗО, які потрібно вирішити перед тим, як створювати нові ЦЗО.

Контроль у сфері залишається слабким. Один із основних заходів контролю – моніторинг закупівлі – який за задумом є превентивним, у понад 70% випадків проводять уже після укладення договору. Натомість його потрібно проводити до укладання контракту, коли негативним наслідкам порушень ще можна запобігти. Також **Держаудитслужба** має [змістити фокус](#) на суттєві порушення в закупівлях. Водночас Держаудитслужба отримала право проводити моніторинги прямих договорів, а також спрощених закупівель, які наразі проводять замовники у сфері оборони. Також триває тестування 11 автоматичних індикаторів ризику, які розробило ДП «Прозорро».

Загалом можна виділити напрями росту сфери закупівель найближчим часом:

- гармонізація законодавства про закупівлі з законодавством ЄС, його удосконалення;
- перегляд деяких тимчасових підходів, застосованих під час першого року воєнного стану (як-от відмова від «євроторгів», переговорних процедур, скорочені строки подання тендерних пропозицій);
- професіоналізація замовників;
- залучення бізнесу до участі в публічних закупівлях;
- регулювання визначення очікуваної вартості;
- подальше технічне вдосконалення Prozorro, інтеграція з іншими інформаційними системами та державними реєстрами, зокрема казначейськими та судовими;
- подальший розвиток та оптимізація електронного каталогу;
- підвищення ефективності контролю у сфері, розробка та врегулювання нових ризик-індикаторів;
- уніфікація практики органу оскарження та органів контролю.

Щодо прогресу у виконанні рекомендацій на найближчий рік, які надала Єврокомісія у звіті щодо України в листопаді 2023:

- **Гармонізація законодавства.** Наразі Міністерство економіки продовжує роботу над новою редакцією Закону "Про публічні закупівлі", що має зокрема синхронізувати українські правила з європейськими. Також гармонізація законодавства із acquis ЄС є однією з цілей стратегії реформи публічних закупівель на найближчі три роки, що була затверджена в лютому 2024. Крім цього, у травні 2023 року використання трираундового аукціону на конкурентних закупівлях зробили опційним – замовник може відмовитися від нього, якщо обґрунтує потребу в цьому.
- **Відбір уповноважених з розгляду скарг у сфері публічних закупівель до АМКУ.** До Антимонопольного комітету відібрали 4 уповноважених з розгляду скарг. За їх участі було сформовано дві Комісії з розгляду скарг, а також затверджено регламент роботи. Антимонопольний комітет має відібрати на конкурсі ще 6 фахівців.
- У Постанові №1178, що регулює особливості проведення публічних закупівель під час воєнного стану, **скоротили перелік підстав** укладати прямі договори на закупівлях понад національні пороги та додали до нього декілька нових.

Transparency International Ukraine

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