

УЗАГАЛЬНЕНИЙ ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ, ПРОВЕДЕНИХ РОЗПОРЯДНИКАМИ ТА ОДЕРЖУВАЧАМИ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ 24 ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – ПАРТНЕРІВ ПРОГРАМИ USAID DOBRE

ПЕРЕДМОВА

Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) – це дев'ятирічна програма, що виконується Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Програма DOBRE тісно співпрацює зі 100 територіальними громадами (ТГ) у десяти областях України, щоб допомогти їм реалізувати переваги та справитися із викликами, які приносить децентралізація. Програма DOBRE надає технічну та матеріальну підтримку ТГ задля допомоги їм здійснювати урядування відкрито та підзвітно; відповідати на потреби громадян; підтримувати активну залученість громадян до прийняття рішень та вироблення політик. Підтримка з боку Програми DOBRE враховує низку секторів: стратегічне планування; просторове планування; фінансове управління; надання муніципальних послуг; місцевий економічний розвиток; зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування; практики доброго урядування; а також гендерно орієнтовані та молодіжні політики.

Упродовж 2022-2025 років Програма DOBRE співпрацюватиме напряму із щонайменше з 60 ТГ України, аби допомогти їм подолати наслідки війни, відновити та відбудувати, і продовжувати їхню траєкторію позитивного та сталого розвитку. Партнерами Глобал Ком'юнітіз у консорціумі виконавців Програми DOBRE є Український кризовий медіа-центр (УКМЦ), Фонд розвитку місцевої демократії (FSLD/FRDL), та Малопольська школа публічної адміністрації при Краківському університеті економіки (MSAP/UEK), Польща.

Актуальність проведення дослідження. Із запровадженням воєнного стану та початком в широкомасштабної війни РФ проти України, яка почалася 24 лютого 2022 року, проведення тендерних закупівель було практично припинено. А ті закупівлі, які все ж проводилися, здійснювалися в основному не через конкурентну процедуру закупівлі, а шляхом укладення прямих договорів. Лише у жовтні 2022 року, разом з прийняттям змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та набранням чинності Постанови КМУ «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування», конкурентні процедури закупівель було повноцінно повернуто в систему ProZorro.

На даний час відповідно до чинного законодавства тендерні закупівлі за процедурою відкритих торгів/запиту пропозицій постачальників необхідно проводити у випадках, коли вартість закупівлі товарів і послуг перевищує 100 тис. грн, послуг з поточного ремонту – 200 тис. грн а робіт - 1,5 млн. грн. А при проведенні неконкурентних закупівель вартістю понад 50 тис. грн замовники зобов'язані оприлюднювати в системі ProZorro звіти про договори про закупівлю.

В рамках діяльності компоненту «Місцеві бюджети та фінансове управління» Програми USAID DOBRE командою експертів був проведений аналіз публічних закупівель у 24 територіальних громадах – партнерах для 192 замовників по 12087 закупівлях сукупною вартістю 977 млн 914 тис грн. Проведення такого аналізу спрямоване на виявлення найпоширеніших проблемних питань у закупівлях та формування рекомендацій для їх вирішення. Кожна ТГ отримала індивідуальні рекомендації для усунення виявлених недоліків та підвищення ефективності публічних закупівель загалом.

Цей звіт містить узагальнену інформацію про результати аналізу закупівельної діяльності у **24 громадах** за період жовтень 2023 року – березень 2024 року, описує основні та типові порушення законодавства, які допускали замовники та містить рекомендації для побудови якісної закупівельної діяльності.

Автори:

Мирослав СІМКА – консультант з питань публічних закупівель Програми USAID DOBRE

Юрій КУЗЬКО - консультант з питань публічних закупівель Програми USAID DOBRE

Загальна редакція – фахівчиня з місцевих бюджетів і фінансового управління Програми USAID DOBRE Тетяна ПАУТОВА

Зміст цього дослідження є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми USAID DOBRE. Усі права захищені. Жодна частина публікації не може бути відтворена, перекладена, адаптована, збережена в пошуковій системі або передана будь-якою формою або будь-якими засобами без попереднього дозволу від Програми USAID DOBRE.

© Це дослідження стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) і не обов'язково відображає точку зору USAID чи Уряду Сполучених Штатів.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| I. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО АНАЛІЗ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ..... | 3 |
| II. ПЛАНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ..... | 5 |
| III. ЗВІТУВАННЯ ПРО ДОГОВОРИ ПРО ЗАКУПІВЛЮ..... | 7 |
| IV. ЗАПИТИ ПРОПОЗИЦІЙ ПОСТАЧАЛЬНИКІВ ЧЕРЕЗ ЕЛЕКТРОННИЙ КАТАЛОГ PROZORRO MARKET..... | 10 |
| V. ПРОЦЕДУРИ ВІДКРИТИХ ТОРГІВ..... | 11 |
| VI. СПРОЩЕНІ ЗАКУПІВЛІ..... | 17 |
| ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ..... | 18 |

I. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО АНАЛІЗ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У 24 територіальних громадах (далі – ТГ) зареєстровані в системі Prozorro та здійснюють закупівлі **192 замовники**: структурні підрозділи сільських, селищних та міських рад, комунальні заклади та комунальні підприємства громад.

Загалом за аналізований період (жовтень 2023 року – березень 2024 року) замовники здійснили **12 087 публічних закупівель вартістю 977 млн 914 тис грн.** Відповідно до процедури, закупівлі розподіляються таким чином:

| Процедура закупівлі | Кількість | Сума, грн. |
|---|-----------|----------------|
| відкриті торги | 442 | 411 654 112,53 |
| звіт про договір про закупівлю | 11394 | 473 860 742,51 |
| запит ціни пропозиції (електронний каталог) | 250 | 92 380 705,07 |
| спрощена закупівля | 1 | 18 394,25 |

Таким чином, **94,3% кількості проведених замовниками публічних закупівель – це неконкурентні процедури звітування про договори про закупівлю.** Конкурентні відкриті торги, запити ціни пропозицій та спрощені закупівлі становляться лише **5,7% від загальної кількості процедур.** Проте, якщо порівнювати вартості різних процедур закупівель, пропорція дещо змінюється: відсоток неконкурентних закупівель становить 48,5% від загальної вартості. Однак і даний відсоток є достатньо високим.

Загальна економія бюджетних коштів від застосування конкурентних процедур закупівель становить **73 млн 136 тис 236,53 грн.,** що в середньому становить 105 535,69 грн. економії на одну конкурентну закупівлю.

Всього за результатами проведеного аналізу закупівельної діяльності громад було виявлено **404 випадки порушення** закупівельного законодавства.

Найбільш поширені порушення:

- невірно визначено коди CPV в оголошеннях про проведення процедур закупівель та звітах про укладені договори – 87 випадків;
- порушення у формуванні та оприлюдненні тендерної документації – 81 випадок;
- не оприлюднення обґрунтувань технічних та якісних характеристик предмета закупівлі та розміру бюджетного призначення – 81 випадок;

- порушення строків публікації документів – 57 випадків.

За всі вищезазначені порушення законодавства передбачена адміністративна відповідальність та штрафи для уповноважених осіб замовників.

За результатом повного аналізу закупівельної діяльності замовників, громади було умовно розділено на такі групи:

Група 1 - якісно побудована закупівельна діяльність, закупівлі замовники загалом здійснюють у відповідності до законодавства – **4 ТГ**;

Група 2 - наявні порушення законодавства, пов'язані з плануванням чи оприлюдненням інформації в системі ProZorro; значних порушень законодавства (уникнення проведення тендерів, неправомірні визначення переможців, неправомірні відхилення пропозицій; дискримінації та порушення в тендерних документаціях) практично не виявлено – **20 ТГ**;

Група 3 - закупівельна діяльність здійснюється зі значною кількістю як дрібних так і суттєвих порушень законодавства – **не віднесено жодної громади**.

Також під час аналізу розраховано відсоток кількості порушень у публічних закупівлях від загальної кількості закупівель замовників. Даний відсоток коливається від 0,07% до 25%. Також зазначимо, що даний відсоток не завжди корелюється із загальним станом закупівельної діяльності замовника. Адже може бути ситуація, коли замовником без порушень оприлюднюються сотні звітів про укладені договори на незначні суми, а під час проведення багатомільйонного тендера незаконно відхиляється найдешевша тендерна пропозиція. Або неправомірно укладається договір без застосування конкурентної процедури закупівлі. Відсоток порушень в такому випадку буде незначним, проте, дані порушення мають критичний вплив на використання бюджету громади. Натомість, якщо громада здійснила незначну кількість закупівель, проте допустила кілька дрібних порушень – відсоток буде високим.

Середній відсоток кількості порушень у публічних закупівлях від загальної кількості закупівель замовників для всіх громад становить 7,18%, що є помірним показником.

II. ПЛАНУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Планування публічних закупівель замовниками відбувалось на підставі наявної потреби у закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до статті 4 [Закону України «Про публічні закупівлі»](#). Заплановані закупівлі включались до річних планів закупівель. Річні плани та зміни до них

оприлюднювались замовниками в електронній системі закупівель протягом п'яти днів з дня їх затвердження.

Порушення в плануванні закупівель були виявлені лише у одного замовника; всього було виявлено лише 5 випадків порушень, які стосувались термінів оприлюднення річних планів.

У своїй діяльності замовникам необхідно враховувати специфіку закупівель в умовах воєнного стану, а саме вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року № 1178, якою затверджено [Особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування \(далі – Особливості\)](#). Зокрема, відповідно до пункту 15 Особливостей, якщо у замовника виникла додаткова потреба (яку замовник не міг передбачити на момент здійснення закупівлі за тотожним предметом закупівлі) у здійсненні закупівлі за предметом закупівлі, закупівля за яким ним вже була здійснена у поточному році, очікувана вартість такого предмета закупівлі не додається до очікуваної вартості тотожного предмета закупівлі (тотожних предметів закупівель), закупівля яких була здійснена, а замовник обирає вид закупівлі такого предмета закупівлі з урахуванням вартісних меж, визначених цими Особливостями.

Також, інформаційним листом уповноваженого органу з питань публічних закупівель (Міністерство економіки України) [від 03.09.2020 року №3304-04/54160-06](#), визначено, що внесення інформації про кожну заплановану закупівлю здійснюється замовником перед проведенням відповідної закупівлі, та не потребує коригування за результатами здійснення такої закупівлі, у тому числі, у разі якщо така закупівля була відмінена, або її визнано такою, що не відбулась відповідно до вимог Закону та/або за результатами її проведення не було укладено договір про закупівлю.

Щоб не допускати порушень статті 4 Закону України «Про публічні закупівлі», замовникам слід дотримуватися наступних правил:

- ✓ перед оголошенням закупівлі або укладенням прямого договору має бути створена відповідна позиція у річному плані;
- ✓ очікувана вартість закупівлі не може перевищувати відповідну стрічку річного плану;

- ✓ загальна сума усіх закупівель за рік по CPV коду не може перевищувати відповідну суму в річному плані по CPV коду;
- ✓ закупівлі слід проводити у відповідності до зазначеної у річному плані процедури.

Для уникнення ситуації, коли помилково не вноситься інформація про закупівлю до річного плану закупівель, а оприлюднюється звіт про договір про закупівлю, доцільно також здійснювати прив'язку плану до фактично здійсненої закупівлі в системі ProZorro.

III. ЗВІТУВАННЯ ПРО ДОГОВОРИ ПРО ЗАКУПІВЛЮ

Звітування про договір про закупівлю загалом є найпоширенішим видом закупівлі в системі ProZorro. Законом України «Про публічні закупівлі» та Особливостями встановлено вимогу про оприлюднення звітів про договори про закупівлю у випадку укладення договорів без застосування електронної системи закупівель.

Основні визначені законодавством умови щодо оприлюднення даних звітів:

- ✓ звіти обов'язково оприлюднюються у випадках, коли вартість предмету закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис грн., та є меншою 100 тис грн. (при закупівлі товарів та послуг), 200 тис грн. (при закупівлі послуг з поточного ремонту) та 1,5 млн грн. (при закупівлі робіт);
- ✓ звіти обов'язково оприлюднюються у випадках, коли замовник не проводить процедуру відкритих торгів/закупівлю через електронний каталог на підставі винятків, визначених у пунктах 9 та 13 Особливостей;
- ✓ термін оприлюднення звітів – 10 робочих днів з дня укладення договору про закупівлю;
- ✓ у разі укладення договору про закупівлю відповідно до пункту 13 Особливостей, замовник разом із звітом про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель, оприлюднює в електронній системі закупівель договір про закупівлю та додатки до нього, а також обґрунтування підстави для здійснення замовником закупівлі відповідно до цього пункту;
- ✓ відповідно до пункту 11 Особливостей, а також інформаційного листа Мінекономіки від 08.12.2022 року, у разі здійснення закупівлі, вартість якої є меншою, ніж 50 тис. гривень, без використання електронної системи закупівель

замовник не оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель

За період жовтень 2023 року – березень 2024 року замовники в структурі громад оприлюднили 11 394 звіти про договори про закупівлю. За результатом проведеного аналізу оприлюднених звітів було виділено найпоширеніші порушення законодавства про публічні закупівлі, які можна умовно розділити на 3 блоки:

| | |
|------------|--|
| Порушення: | 1. Невірно визначено предмет закупівлі та код CPV |
| | 2. Порушено строки для публікації звітів |
| | 3. Не оприлюднено договори про закупівлю та/або обґрунтування під час здійснення закупівель відповідно до пункту 13 Особливостей |

1 - Невірно визначено предмет закупівлі та код CPV.

Пунктом 15 Особливостей визначено, що предмет закупівлі визначається замовником відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі» та [Порядку визначення предмета закупівлі](#), затвердженого наказом Мінекономіки від 15 квітня 2020 року № 708.

Відповідно до даного наказу «предмет закупівлі товарів і послуг визначається замовником згідно з пунктами 21 і 34 частини першої статті 1 Закону та за показником четвертої цифри Єдиного закупівельного словника», а «Визначення предмета закупівлі робіт здійснюється замовником згідно з пунктом 27 частини першої статті 1 Закону за об'єктами будівництва та з урахуванням положень кошторисних норм України «Настанова з визначення вартості будівництва», затверджених наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 01 листопада 2021 року № 281, а також галузевих будівельних норм ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та перелік робіт», затверджених наказом Державної служби автомобільних доріг України від 23 серпня 2011 року № 301».

За результатом проведеного аналізу звітів про договори про закупівлю замовників громад, було виявлено **87 випадків невірно визначених кодів CPV; в більшості випадків замовники при закупівлі товарів та послуг помилково вказують другу або третю цифру Єдиного закупівельного словника, замість четвертої.**

2 – Порушення строків публікації звітів про укладені договори.

Згідно пункту 3-8 прикінцевих положень Закону України «Про публічні закупівлі» строк публікації звіту про укладений договір - не пізніше ніж через 10 робочих днів з дня укладення такого договору. **За результатом аналізу звітів про договори про закупівлю замовників в структурі громад було виявлено 57 випадків порушень термінів оприлюднення даних звітів.**

Слід зазначити, що після внесення змін до законодавства, за яких збільшено терміни на оприлюднення звітів про договори про закупівлю з трьох робочих днів до десяти, таких порушень замовники допускають значно менше.

3 – Не оприлюднено договори про закупівлю та/або обґрунтування разом зі звітами про договори про закупівлю під час здійснення закупівель відповідно до пункту 13 Особливостей.

Пунктом 13 Особливостей визначено, що в окремих випадках у разі придбання замовниками товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких становить або перевищує 100 тис грн., послуг з поточного ремонту, вартість яких становить або перевищує 200 тис грн., робіт, вартість яких становить або перевищує 1,5 млн грн., закупівля може здійснюватися шляхом укладення договору про закупівлю без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу для закупівлі товару, після чого замовником оприлюднюється звіт про договір про закупівлю.

Також, Особливостями визначено, що за результатами закупівлі, здійсненої відповідно до пункту 13, замовники оприлюднюють в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель, відповідно до пункту 3-8 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону. Разом із даним звітом, замовник оприлюднює в електронній системі закупівель договір про закупівлю та додатки до нього, а також обґрунтування підстави для здійснення замовником закупівлі відповідно до цього пункту. Обґрунтування у вигляді розпорядчого рішення замовника або іншого документа готується уповноваженою особою або іншою службовою (посадовою) особою замовника та погоджується (затверджується) керівником замовника або іншою особою, визначеною керівником замовника.

За результатами аналізу оприлюднених відповідно до винятків згідно пункту 13 Особливостей звітів про договори про закупівлю, було виявлено 52 випадки порушень, які, більшою мірою, стосувались не оприлюднення уповноваженими особами замовників необхідної інформації – договорів про закупівлю та обґрунтувань застосування винятків.

Окремим видом порушення законодавства в сфері публічних закупівель є уникнення проведення замовниками відкритих торгів та оприлюднення замість них звітів про договори про закупівлю. Таких ймовірних випадків порушень за результатом проведеного аналізу було виявлено лише 7. Проте, дані порушення законодавства є суттєвими, оскільки за кожне з них статтю 164-14 [Кодексу про адміністративні правопорушення](#) передбачено штрафи від 1500 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для уповноважених осіб замовника: *«Придбання товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель відповідно до вимог закону, - тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб замовника від тисячі п'ятсот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*. Додатково до відповідальності уповноважених осіб замовника, законодавством передбачена і відповідальність за такі дії також керівника замовника: *«Укладення договорів, які передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель/спрощених закупівель, визначених законом, - тягне за собою накладення штрафу на керівника замовника від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*.

IV. ЗАПИТИ ПРОПОЗИЦІЙ ПОСТАЧАЛЬНИКІВ ЧЕРЕЗ ЕЛЕКТРОННИЙ КАТАЛОГ PROZORRO MARKET

Пунктом 10 Особливостей визначено, що під час здійснення закупівлі товарів, вартість яких становить або перевищує 100 тис грн., замовники можуть скористатися електронним каталогом відповідно до порядку, встановленого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 року № 822 [«Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу»](#) та не проводити процедуру відкритих торгів.

Окрім того, пунктом 11-1 Особливостей визначено: «У разі коли замовники, які є закладами охорони здоров'я або структурними підрозділами з питань охорони здоров'я обласних та Київської міської державних (військових) адміністрацій, здійснюють закупівлі лікарських засобів, які в установленому законом порядку зареєстровані в Україні, та медичних виробів за переліком згідно з додатком 1, вартість яких становить або перевищує 50 тис грн., такі закупівлі здійснюються з використанням електронного каталогу». А з 14 березня 2024 року пунктом 11-2 Особливостей встановлено вимогу щодо обов'язкової закупівлі з використанням електронного каталогу продуктів харчування за переліком згідно з додатком 2 Особливостей, вартість предмета закупівлі яких становить або перевищує 100 тис грн.

За результатами аналізу протягом жовтня 2023 року – березня 2024 року замовники здійснили **250 запитів пропозицій постачальників**, які завершилися укладенням договорів вартістю 92 380 705,07 грн. Слід зазначити, що за результатом аналізу **порушень замовниками закупівельного законодавства під час здійснення запитів пропозицій постачальників не було виявлено**. Дана ситуація є логічною та закономірною, адже сама процедура закупівель через електронний каталог є доволі простою, можливостей допустити порушення закупівельного законодавства практично немає. **Замовникам рекомендується й надалі під час здійснення закупівлі простих та стандартизованих товарів використовувати електронний каталог Prozorro Market шляхом запиту пропозицій постачальників**. Це дозволить просто та швидко закупити необхідний товар у вже кваліфікованих учасників.

V. ПРОЦЕДУРИ ВІДКРИТИХ ТОРГІВ

Відкриті торги є основною тендерною процедурою закупівлі. Відповідно до вимог Особливостей, відкриті здійснюються у випадках, коли вартість закупівлі товарів і послуг перевищує 100 тис грн., послуг з поточного ремонту – 200 тис грн., а робіт – 1,5 млн грн. Для успішного проведення такої процедури закупівлі обов'язковою є наявність не менше одного учасника тендеру. Вимоги до оголошення про закупівлю, тендерної документації, проекту договору та технічного завдання чітко регламентовані Законом України «Про публічні закупівлі» та Особливостями.

Всього замовники в структурі громад за період жовтень 2023 року – березень 2024 року здійснили **442 процедури відкритих торгів вартістю 411 654 112,53 грн**. Слід зазначити, що саме процедури відкритих торгів є критично важливі для замовників, оскільки їх якісне проведення може сприяти значній економії бюджетних коштів, а за допущення порушень під час їх проведення Держаудитслужба України має повноваження накласти штраф не тільки після проведеної ревізії у замовника, а й за результатами проведеного моніторингу процедури закупівлі в системі ProZorro.

За результатами аналізу здійснених замовниками в структурі громад процедур відкритих торгів, можна виділити наступні найбільш поширені порушення закупівельного законодавства:

- ✓ невідповідність тендерної документації вимогам законодавства,;
- ✓ встановлення дискримінаційних та надмірних вимог до учасників;
- ✓ неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників;

- ✓ неправомірне визначення переможцями учасників, тендерні пропозиції яких підлягали відхиленню.
- ✓ не оприлюднення обґрунтувань технічних та якісних характеристик предмета закупівлі

Кількісно всі виявлені за результатом проведеного аналізу порушення відображено у таблиці:

| Тип порушення | Кількість виявлених порушень |
|--|------------------------------|
| 1. Порушення законодавства при формуванні тендерної документації | 81 |
| 2. Встановлення в тендерній документації дискримінаційних та надмірних умов | 19 |
| 3. Неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників | 1 |
| 4. Неправомірне визначення переможцями учасників, тендерні пропозиції яких підлягають відхиленню | 14 |
| 5. Не оприлюднення обґрунтувань технічних та якісних характеристик предмета закупівлі | 81 |
| Всього: | 196 |

1 – Порушення законодавства при формуванні тендерної документації

Пунктом 1 частини 1 статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі» визначено наступне: *«Замовник самостійно та безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднює в електронній системі закупівель у порядку, встановленому Уповноваженим органом та цим Законом, інформацію про закупівлю, а саме:*

1) оголошення про проведення конкурентних процедур закупівель, тендерну документацію та проект договору про закупівлю».

Пунктом 28 Особливостей також визначено, що тендерна документація формується замовником відповідно до вимог статті 22 Закону України «Про публічні закупівлі». В свою чергу, вказаною статтею 22 визначено перелік відомостей, які мають бути обов'язково оприлюднені замовником у тендерній документації.

Отже, у тендерній документації замовниками обов'язково мають зазначатися:

- ✓ один або кілька кваліфікаційних критеріїв відповідно до статті 16 Закону України «Про публічні закупівлі» з урахуванням положень цих особливостей та інформація про спосіб підтвердження відповідності учасників процедури закупівлі установленим критеріям і вимогам згідно із законодавством;
- ✓ підстави для відмови в участі у відкритих торгах, встановлені пунктом 47 цих Особливостей, та інформація про спосіб підтвердження відсутності підстав для відхилення.

Враховуючи те, що до Особливостей постійно вносяться зміни, **більшість допущених замовниками порушень закупівельного законодавства стосувались не врахування чергових змін під час формування умов тендерних документацій, особливо в частині встановлення вимог згідно пункту 47 Особливостей.**

Замовникам необхідно врахувати також вимоги наказу Мінекономіки від 15.04.2020 № 710 «Про затвердження Переліку формальних помилок». Даний перелік формальних помилок варто переносити без виключень у склад тендерних документацій та додавати до нього приклади формальних помилок.

2 – Встановлення в тендерній документації дискримінаційних та надмірних умов

Згідно статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі», публічні закупівлі здійснюються за такими принципами: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням. Також відповідно до вимог законодавства замовник не може встановлювати дискримінаційні вимоги до учасників, а тендерна документація не повинна містити вимог, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників.

За результатами аналізу процедур відкритих торгів замовників в структурі громад, було виявлено ряд вимог (19 випадків), які можуть трактуватись Антимонопольним комітетом України як дискримінаційні, зокрема:

- ✓ Вимога: надання у складі тендерної пропозиції акту обстеження об'єкту, підписаного представником замовника. Проте, встановлення такої вимоги може спричинити відхилення тендерної пропозиції учасника з незалежних від нього підстав, адже замовник може відмовити йому в підписанні акту обстеження. Існує практика оскарження аналогічних вимог в АМКУ, яка підтверджує дискримінаційність їх встановлення, як приклад – закупівля UA-2021-02-22-003442-а.

✓ Вимога: надання у складі тендерних пропозицій аналогічних договорів тільки за конкретний рік або роки. Вимоги щодо тривалості досвіду роботи учасників були розглянуті Адміністративною колегією АМКУ, згідно чого було винесене рішення про їх надмірність та безпідставність, їх визнано такими, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників (Рішення АМКУ від 19.01.2018 №453 щодо вимог досвіду роботи).

✓ Вимога: наявність автозаправних станцій на відстані, наприклад, не більше двох кілометрів від місця розташування замовника.

Встановлення дискримінаційних вимог у тендерній документації може привести до ситуації, коли участь у закупівлях братиме невелика кількість учасників, та, відповідно, економія бюджетних коштів за результатами проведеної процедури закупівлі не відбудеться. Іншим негативним наслідком встановлення дискримінаційних вимог у тендерній документації є ймовірне оскарження їх в Адміністративній колегії АМКУ та відтермінування завершення закупівлі в часі.

3 – Неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників.

Серед порушень, допущених замовниками під час проведення процедур відкритих торгів, дане порушення зустрічалось найменшу кількість разів – лише 1 раз. Проте, на результати закупівель це порушення має надзвичайно негативний вплив, оскільки у тендері незаконно відхиляється найдешевша пропозиція, а переможцем визначається пропозиція з вищою ціною. Відповідно відбувається зайве витрачання бюджетних коштів.

Слід зазначити, що пунктом 43 Особливостей визначено, що якщо замовником під час розгляду тендерної пропозиції учасника процедури закупівлі виявлено невідповідності в інформації та/або документах, що подані учасником процедури закупівлі у тендерній пропозиції та/або подання яких передбачалося тендерною документацією, він розміщує у строк, який не може бути меншим, ніж два робочі дні до закінчення строку розгляду тендерних пропозицій, повідомлення з вимогою про усунення таких невідповідностей в електронній системі закупівель. Практично всі невідповідності (окрім відсутності забезпечення тендерної пропозиції та невідповідності в технічній специфікації) можуть бути виправлені учасниками. І у випадку завантаження учасником в систему ProZorro необхідних документів, замовник не відхиляє пропозицію учасника, а має визначити його переможцем процедури закупівлі.

Також статтю 22 Закону України «Про публічні закупівлі» визначено, що тендерна документація повинна містити наступну інформацію: *«опис та приклади формальних*

(несуттєвих) помилок, допущення яких учасниками не призведе до відхилення їх тендерних пропозицій. Формальними (несуттєвими) вважаються помилки, що пов'язані з оформленням тендерної пропозиції та не впливають на зміст тендерної пропозиції, а саме - технічні помилки та описки». Замовникам необхідно зазначити перелік формальних помилок з їх описом і прикладами у тендерних документаціях, та, у разі їх допущення учасниками з найбільш економічно вигідними пропозиціями, не відхиляти за це їх тендерні пропозиції.

4 – Неправомірне визначення переможцями учасників, тендерні пропозиції яких підлягали відхиленню

Випадків неправомірного визначення переможців за результатами аналізу відкритих торгів виявлено 14. Дані порушення стосувалися різних ситуацій: від відсутності передбаченого тендерною документацією документу у складі тендерної пропозиції до ненадання переможцем торгів документів, передбачених пунктом 47 Особливостей після оприлюднення повідомлення про намір укласти з ним договір про закупівлю.

Замовникам, під час проведення процедур відкритих торгів, необхідно врахувати вимоги пункту 47 Особливостей щодо підстав для відмови в участі у закупівлі. Учасники процедури закупівлі повинні підтвердити відсутність таких підстав шляхом самостійного декларування в електронній системі закупівель під час подання тендерних пропозицій. Проте, якщо під час розгляду пропозиції учасника замовник виявить наявність підстав для відхилення - відхилення є обов'язковим, незалежно від того, що зазначив учасник у самодекларуванні.

Перевірити подану інформацію учасником замовник може:

- ✓ у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення на сайті НАЗК;
- ✓ у Зведених відомостях щодо спотворення результатів торгів на сайті АМКУ;
- ✓ у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань на сайті Міністерства юстиції України, тощо.

В свою чергу, переможець процедури відкритих торгів, протягом чотирьох днів з дати оприлюднення в електронній системі закупівель повідомлення про намір укласти договір про закупівлю, повинен оприлюднити в системі Prozorro документи, що підтверджують відсутність підстав для відхилення тендерної пропозиції, зазначених у підпунктах 3, 5, 6 і 12 пункту 47

Особливостей. Наразі такими документами є витяг МВС про відсутність судимості та довідка НАЗК про відсутність корупційного правопорушення для керівника учасника.

Вищезазначені вимоги уповноваженим особам з питань публічних закупівель необхідно визначати у тендерній документації та враховувати під час проведення процедур відкритих торгів. А у разі недотримання цих вимог учасниками або переможцями процедур закупівель – відхиляти їх тендерні пропозиції.

5 – Не оприлюднення обґрунтувань технічних та якісних характеристик предмета закупівлі.

[Постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 «Про ефективне використання державних коштів»](#) визначено наступне:

«Головним розпорядникам бюджетних коштів (розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня), суб'єктам господарювання державного сектору економіки з метою прозорого, ефективного та раціонального використання коштів забезпечити:

обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі;

оприлюднення обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі шляхом розміщення на власному веб-сайті (або на офіційному веб-сайті головного розпорядника бюджетних коштів, суб'єкта управління об'єктами державної власності, що здійснює функції з управління суб'єктом господарювання державного сектору економіки) протягом п'яти робочих днів з дня оприлюднення оголошення про проведення конкурентної процедури закупівель або повідомлення про намір укласти договір про закупівлю за результатами переговорної процедури закупівель».

Дані вимоги щодо оприлюднення на власному веб-сайті (або на офіційному веб-сайті головного розпорядника бюджетних коштів) обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі стосуються лише процедур закупівель (станом на дату аналізу – лише процедур відкритих торгів). Проте, за **результатами аналізу було виявлено, що замовниками в структурі громад не було оприлюднено вищезазначених обґрунтувань у 81 випадку**. Уповноваженим особам замовників необхідно врахувати вимоги вищезазначеної Постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 та оприлюднювати передбачену цією постановою інформацію.

Окремо замовникам слід звернути увагу на те, що під час оприлюднення оголошень про проведення відкритих торгів необхідно враховувати вимоги наказу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11.06.2020 року №1082 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі» щодо зазначення коду товару, визначеного згідно з Єдиним закупівельним словником, що найбільше відповідає назві номенклатурної позиції предмета закупівлі.

VI. СПРОЩЕНІ ЗАКУПІВЛІ

Всього за період жовтень 2023 року – березень 2024 року замовниками в структурі громад було здійснено лише **одну спрощену закупівлю**.

Слід зазначити, що станом на дату підготовки звіту, проведення спрощених закупівель Особливостями не передбачене. Проте, пунктом 11 Особливостей визначено, при здійсненні закупівель товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких є меншою, ніж 100 тис грн., послуг з поточного ремонту, вартість яких є меншою, ніж 200 тис грн., робіт, вартість яких є меншою, ніж 1,5 млн грн., замовники можуть використовувати електронну систему закупівель відповідно до умов, визначених адміністратором електронної системи закупівель. А у разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково дотримується принципів здійснення публічних закупівель, визначених Законом.

Враховуючи те, що при укладенні прямого договору про закупівлю замовнику буде складно довести контролюючим та правоохоронним органам дотримання ним при цьому всіх принципів здійснення публічних закупівель, рекомендуємо замовникам при здійсненні закупівель робіт та послуг на значні суми (які проте є нижчими за порогові), використовувати порядок, встановлений Законом України «Про публічні закупівлі» для спрощених закупівель. Для таких випадків ДП «Прозорро» [наказом №25 від 20.10.2022 року](#) розробило Інструкцію про порядок використання електронної системи закупівель вартість яких є меншою порогів.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Підсумовуючи результати аналізу закупівельної діяльності замовників 24 територіальних громад – партнерок Програми USAID DOBRE, відзначимо, що у переважній більшості замовників закупівельна діяльність організована на належному рівні. Значних, грубих порушень закупівельного законодавства практично не було виявлено. А ті порушення, які все ж таки були допущені уповноваженими особами, більшою мірою стосувались оприлюднення інформації про закупівлі в системі Prozorro та формування вимог тендерної документації.

За результатом аналізу до умовної Групи 1 – територіальні громади, в яких якісно побудована закупівельна діяльність, закупівлі замовники загалом здійснюють у відповідності до законодавства віднесено 4 територіальні громади.

Решту 20 громад було віднесено до умовної Групи 2 - замовники цих громад іноді допускають порушення законодавства, пов'язані з плануванням чи оприлюдненням інформації в системі ProZorro, проте значних порушень, таких як уникнення проведення тендерів, порушення під час кваліфікації учасників, практично не виявлено.

І жодної громади не було віднесено до умовної Групи 3 - де закупівельна діяльність здійснюється зі значною кількістю як дрібних так і суттєвих порушень законодавства.

Щодо виявлених порушень: найбільше порушень вимог Закону України «Про публічні закупівлі» та Особливостей було виявлено щодо звітування замовниками в системі ProZorro про укладені договори. Виявлено факти порушення порядку визначення предметів закупівлі, порушення термінів оприлюднення звітів про укладені договори, а також випадки не оприлюднення необхідної інформації разом зі звітами про договори про закупівлю.

Під час здійснення конкурентних процедур відкритих торгів найбільша кількість виявлених порушень стосувались встановленню неправомірних, надмірних та дискримінаційних вимог до учасників у тендерних документаціях. Також було виявлено кілька фактів порушень під час розгляду тендерних пропозицій: неправомірні відхилення тендерних пропозицій та неправомірні визначення переможцями учасників, тендерні пропозиції яких не відповідали вимогам тендерних документацій.

За результатами аналізу процедур закупівель, кожній громаді надано рекомендації щодо усунення виявлених порушень у закупівельній діяльності та недопущення таких в наступних періодах.

За результатами аналізу сформовано узагальнені рекомендації для замовників:

- ✓ Здійснювати визначення предмету закупівлі товарів та послуг за показником четвертої цифри Єдиного закупівельного словника у відповідності до Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого Наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України 15 квітня 2020 року № 708.
- ✓ Під час здійснення закупівель відповідно до пункту 13 Особливостей затверджувати/погоджувати обґрунтування застосування винятків керівниками замовників та оприлюднювати їх разом з договорами про закупівлю під час оприлюднення звітів про договори.
- ✓ При здійсненні закупівель робіт та послуг на значні суми (які проте є нижчими за порогові), використовувати порядок, встановлений Законом України «Про публічні закупівлі» для спрощених закупівель.
- ✓ Під час проведення процедури відкритих торгів та, в майбутньому, переговорної процедури закупівлі, врахувати вимоги Постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 та оприлюднювати на веб-сайті розпорядника обґрунтування технічних та якісних характеристик предмету закупівлі, розміру бюджетного призначення.
- ✓ Формувати та затверджувати тендерні документації з врахуванням всіх актуальних змін до Постанови КМУ №1178.
- ✓ Під час здійснення закупівлі простих та стандартизованих товарів використовувати електронний каталог шляхом запиту пропозицій постачальників. Це дозволить просто та швидко закупити необхідний товар у вже кваліфікованих учасників.
- ✓ Відхиляти тендерні пропозиції учасників без надання 24 годин на усунення невідповідностей у випадках їх невідповідності умовам технічної специфікації, іншим вимогам щодо предмета закупівлі тендерної документації та у разі відсутності забезпечення тендерних пропозицій. В усіх інших випадках надавати учасникам 24 години на усунення виявлених невідповідностей.