



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**Global
Communities**
Ukraine

**РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ
ЗАКУПІВЕЛЬ У ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

Рекомендації щодо підвищення ефективності проведення публічних закупівель у територіальних громадах розроблено за результатами аналізу закупівельної діяльності замовників 24 територіальних громад-партнерів Програми USAID DOBRE за січень — травень 2023 року.

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 впоратися з 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 ухвалення 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 зі щонайменше 60 ТГ України, щоб 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.

КОЛЕКТИВ АВТОРІВ:

Мирослав СИМКА — експерт Програми USAID DOBRE

Юрій КУЗЬКО — експерт Програми USAID DOBRE

Загальна редакція експертки з місцевих бюджетів і фінансового управління Ольги ШУБІНОЇ та фахівчині з місцевих бюджетів і фінансового управління Тетяни ПАУТОВОЇ.

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.

ПЕРЕДМОВА

Рекомендації щодо підвищення ефективності проведення публічних закупівель у територіальних громадах розроблено на основі результатів аналізу закупівельної діяльності замовників 24 громад-партнерів Програми DOBRE за січень — травень 2023 року. Його метою було виявити проблемні питання та порушення при проведенні закупівель і надати рекомендації для територіальних громад, як їх усунути та не допускати в майбутньому.

Після запровадження воєнного стану та початку повномасштабних воєнних дій в Україні через агресію Росії проведення тендерних закупівель було практично припинено. Закупівлі відбувалися переважно без використання електронної системи через укладення прямих договорів. Лише в жовтні 2022 року, разом з ухваленням змін до Закону України «Про публічні закупівлі» (далі — Закон) і набранням чинності постановою Кабінету Міністрів України «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» (далі — Особливості), конкурентні процедури закупівель повноцінно повернулися в систему ProZorro.

Наразі тендерні закупівлі за процедурою відкритих торгів та/або із застосуванням електронного каталогу замовники — структурні підрозділи органів місцевого самоврядування мають 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. Щодо всіх закупівель, вартість яких є нижчою за зазначені пороги, але перевищує 50 тис. грн, замовники зобов'язані оприлюднювати в системі ProZorro звіти про договори про закупівлю. Винятком є закупівля лікарських засобів і медичних виробів закладами охорони здоров'я: такі замовники мають проводити закупівлі, вартість яких становить або перевищує 50 тис. грн, з використанням електронного каталогу.

Зазначимо, що на якість та ефективність проведення публічних закупівель замовниками — структурними підрозділами органів місцевого самоврядування впливає складність чинного законодавства, а також недостатня кількість кваліфікованих працівників — уповноважених осіб або їх перевантаження. Це також пов'язано з міграційними процесами, зумовленими війною. Відповідно проведення аналізу закупівельної діяльності громад було спрямоване на виявлення проблемних питань у закупівлях і формування рекомендацій для їх розв'язання. У результаті проведеної роботи кожна територіальна громада-учасниця отримала звіт про аналіз закупівельної діяльності замовників з рекомендаціями для усунення виявлених недоліків і підвищення ефективності цієї діяльності в майбутньому.

ЗМІСТ

Загальні результати аналізу закупівельної діяльності громад.....	5
Планування закупівель	6
Звітування про договори про закупівлю	7
Неправильне визначення предмета закупівлі та коду CPV	8
Порушення строків публікації звітів про укладені договори.....	9
Неоприлюднення звітів про укладені договори	9
Неоприлюднення договору або обґрунтування у звітах згідно з винятками пункту 13 Особливостей	9
Процедури відкритих торгів.....	10
Невідповідність тендерної документації вимогам законодавства, встановлення неправомірних вимог до учасників	11
Неоприлюднення обґрунтувань технічних і якісних характеристик предмета закупівлі	12
Встановлення дискримінаційних і надмірних вимог до учасників.....	13
Неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників	14
Неправомірне визначення переможцями учасників, тендерні пропозиції яких підлягали відхиленню.....	15
Спрощені закупівлі	15
Закупівлі через електронний каталог	16
Висновки та рекомендації	17
Загальні рекомендації для замовників	18

ЗАГАЛЬНІ РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ЗАКУПІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У 24 територіальних громадах, які брали участь у дослідженні, зареєстровані в системі ProZorro, планують і здійснюють закупівлі 176 замовників (структурні підрозділи сільських, селищних та міських рад, комунальні установи, заклади та комунальні підприємства громад).

Загалом за січень — травень 2023 року зазначені замовники провели 13 364 закупівлі вартістю 838,8 млн грн. Види процедур закупівель розподілилися таким чином:

Таблиця 1

Узагальнені показники закупівельної діяльності 24 ТГ – партнерів

Процедура закупівлі	Кількість	Сума, тис. грн
Відкриті торги	493	374 981,5
Звіт про договір про закупівлю	12 732	443 842,3
Запит ціни пропозиції (електронний каталог)	131	18 554,7
Спрощена закупівля	8	699,2

95,3 % проведених замовниками закупівель — це неконкурентні процедури звітування про договори про закупівлю. Конкурентні відкриті торги, спрощені закупівлі та закупівлі шляхом запити ціни пропозиції становлять лише 4,7 % від загальної кількості процедур. Проте, якщо порівнювати вартість різних процедур закупівель, то пропорція буде іншою: вартість неконкурентних закупівель — 53 % від загальної. Однак і такий відсоток є достатньо високим.

Загальна економія завдяки проведенню конкурентних процедур відкритих торгів, спрощених закупівель і запити ціни пропозиції становить **49,3 млн грн**, що в середньому відповідає 78,0 тис. грн економії на одну конкурентну процедуру закупівлі.

Усього за результатами проведеного аналізу закупівельної діяльності громад було виявлено 713 випадків порушень закупівельного законодавства.

Найбільш поширені порушення:

- ✓ неоприлюднення обґрунтувань технічних і якісних характеристик предмета закупівлі — 172 випадки;
- ✓ порушення строків публікації передбачених законодавством документів — 157 випадків;
- ✓ неправильне визначення коду CPV в оголошеннях про проведення процедур закупівель та у звітах про договори про закупівлю — 122 випадки;
- ✓ порушення у плануванні закупівель — 101 випадок;
- ✓ порушення у формуванні та оприлюдненні тендерної документації — 82 випадки.

За всі зазначені порушення законодавства передбачена адміністративна відповідальність і штрафи для відповідальних осіб замовників.

За результатами аналізу закупівельної діяльності замовників громади було поділено на такі групи:

- ✓ група 1 — загалом якісно побудована закупівельна діяльність у замовників громади, закупівлі здійснюються відповідно до законодавства, наявні лише одиничні незначні порушення;
- ✓ група 2 — у замовників громади наявні порушення законодавства, пов'язані з плануванням чи оприлюдненням інформації в системі ProZorro; значної кількості грубих порушень законодавства (уникнення проведення тендерних закупівель; неправомірні визначення переможців; неправомірні відхилення пропозицій; дискримінаційні вимоги в тендерних документаціях) не виявлено;
- ✓ група 3 — закупівельна діяльність у замовників громади здійснюється зі значною кількістю як дрібних, так і грубих порушень законодавства.

Таким чином, **за результатами аналізу:**

- ✓ **до групи 1 віднесено 4 громади;**
- ✓ **до групи 2 віднесено 17 громад;**
- ✓ **до групи 3 віднесено 3 громади.**

Також за результатами аналізу розраховано відсоток кількості порушень у закупівлях від загальної кількості закупівель замовників. Цей відсоток коливається від 0,6 % до 43,75 %. Зазначимо, що він не завжди корелює із загальним станом закупівельної діяльності замовника. Наприклад, наявні ситуації, коли замовник без порушень оприлюднював сотні звітів про договори про закупівлю на незначні суми, а під час проведення багатомільйонного тендера незаконно відхилив найдешевшу тендерну пропозицію або неправомірно уклав договір на значну суму без використання електронної системи. Відсоток порушень у такому випадку буде незначним, проте фактично одне здійснене порушення критично впливає на використання бюджету громади й навпаки.

ПЛАНУВАННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ

Планування закупівель замовники здійснюють на підставі наявної потреби в закупівлі товарів, робіт і послуг (стаття 4 Закону). Заплановані закупівлі вносяться до річного плану закупівель. Річний план та зміни до нього замовник безоплатно оприлюднює в електронній системі закупівель протягом п'яти днів з дня їх затвердження.

Сьогодні в умовах воєнного стану замовникам необхідно враховувати специфіку 2023 року в закупівлях, а саме вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2022 року № 1178, якою затверджені Особливості. Зокрема, відповідно до пункту 15 Особливостей, якщо в замовника виникла додаткова потреба (яку він не міг передбачити на момент здійснення закупівлі за тотожним предметом закупівлі) у здійсненні закупівлі за предметом закупівлі, закупівля за яким ним уже була здійснена в 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 (Міністерства економіки України) від 3 вересня 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 в разі, якщо така закупівля була скасована або її визнано такою, що не відбулася відповідно до вимог Закону та/або за результатами її проведення не було укладено договір про закупівлю.

За результатами проведеного аналізу порушення в плануванні закупівель були виявлені в 101 закупівлі. Серед порушень у плануванні можна виділити такі:

- ✓ внесення інформації у річний план після укладення договорів про закупівлю;
- ✓ невідповідність позиції в річному плані фактично проведеної закупівлі.

Щоб уникнути порушень статті 4 Закону, слід дотримуватися таких підходів:

- а) перед оголошенням закупівлі та/або укладенням договору про закупівлю потрібно створити відповідну позицію в річному плані;
- б) очікувана вартість закупівлі не може перевищувати відповідну позицію річного плану;
- г) загальна сума усіх закупівель за рік за CPV-кодом не може перевищувати відповідну суму в річному плані за CPV-кодом;
- г) закупівлі слід проводити відповідно до зазначеної процедури в річному плані.

Для уникнення ситуації, коли помилково не вноситься інформація до річного плану закупівель, технічною реалізацією системи Prozorro та електронних майданчиків передбачено прив'язку фактично здійсненої закупівлі в системі ProZorro до відповідної позиції річного плану.

ЗВІТУВАННЯ ПРО ДОГОВОРИ ПРО ЗАКУПІВЛЮ

Законом та Особливостями встановлено вимогу щодо оприлюднення звітів про договори про закупівлю у випадку укладення договорів без застосування електронної системи закупівель.

Основні умови, визначені законодавством щодо оприлюднення таких звітів:

- ✓ звіти необхідно обов'язково оприлюднювати у випадках, коли вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 50 тис. грн та є меншою за 100 тис. грн — при закупівлі товарів та послуг, 200 тис. грн — при закупівлі послуг з поточного ремонту, 1,5 млн грн — при закупівлі робіт;
- ✓ звіти необхідно обов'язково оприлюднювати 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 зі 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. Обґрунтування у вигляді розпорядчого рішення замовника або іншого документа готує уповноважена особа або інша службова (посадова) особа замовника та погоджує (затверджує) керівник замовника або інша особа, визначена керівником замовника (вимога від 7 вересня 2023 року);
- ✓ відповідно до пункту 11 Особливостей, а також інформаційного листа Міністерства економіки України від 8 грудня 2022 року в разі здійснення закупівлі, вартість якої є меншою за 50 тис. грн, без використання електронної системи закупівель замовник не оприлюднює в електронній системі закупівель звіт про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

Звітування про договір про закупівлю загалом є найпоширенішою закупівлею в системі ProZorro. За січень — травень 2023 року замовники в структурі громад оприлюднили 12 732 звіти.

На основі аналізу оприлюднених звітів про договори про закупівлю було виділено найпоширеніші порушення законодавства про публічні закупівлі. Усі порушення у звітуванні про укладені договори замовників можна умовно розділити на чотири блоки:

Порушення:	Неправильно визначено предмет закупівлі та код CPV
	Порушено строки для публікації звітів
	Не оприлюднено звіти про укладені договори
	Не оприлюднено договори або обґрунтування у звітах згідно з винятками пункту 13 Особливостей

НЕПРАВИЛЬНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ЗАКУПІВЛІ ТА КОДУ CPV

Пунктом 15 Особливостей передбачено, що предмет закупівлі визначається замовником відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі» та Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Міністерства економіки України від 15 квітня 2020 року № 708.

Відповідно до цього порядку «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 1 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 результатами проведеного аналізу звітів про договори про закупівлю замовників у структурі громад було виявлено **122 випадки** неправильно визначених кодів CPV; переважно замовники при закупівлі товарів помилково визначали предмет закупівлі за другою або третьою цифрою Єдиного закупівельного словника замість четвертої.

ПОРУШЕННЯ СТРОКІВ ПУБЛІКАЦІЇ ЗВІТІВ ПРО УКЛАДЕНІ ДОГОВОРИ

Згідно з пунктом 3-8 прикінцевих положень Закону строк публікації звіту про договір про закупівлю становить не пізніше ніж через 10 робочих днів з дня укладення такого договору.

За результатами проведеного аналізу звітів про договори про закупівлю замовників у структурі громад було виявлено 157 випадків порушення термінів оприлюднення цих звітів. Однак 127 зі 157 порушень допустили замовники всього лише трьох громад; в інших громадах були виявлені лише одиничні випадки порушень термінів оприлюднення звітів про договори про закупівлю.

НЕОПРИЛЮДНЕННЯ ЗВІТІВ ПРО УКЛАДЕНІ ДОГОВОРИ

За результатами проведеного аналізу та порівняння оприлюдненої інформації в системі ProZorro та на вебпорталі E-data не було виявлено випадків, коли замовники не оприлюднили звіти про договори про закупівлю.

Проте було виявлено понад 10 тисяч оприлюднених звітів про договори про закупівлю, де вартість укладених договорів була меншою за 50 тис. грн. Замовники для економії часу та ресурсів мали повне право їх не оприлюднювати. Адже навіть самі Особливості встановлюють умову щодо неоприлюднення таких звітів. Єдиний виняток — якщо замовником протягом року укладено кілька договорів за одним кодом ДК, загальна вартість яких перевищує 50 тис. грн.

НЕПРИЛЮДНЕННЯ ДОГОВОРУ АБО ОБГРУНТУВАННЯ У ЗВІТАХ ЗГІДНО З ВИНЯТКАМИ ПУНКТУ 13 ОСОБЛИВОСТЕЙ

Пунктом 13 Особливостей визначено, що в окремих випадках у разі придбання замовниками товарів і послуг (окрім 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 замовник оприлюднює звіт про договір про закупівлю.

Також Особливостями в редакції після 25 лютого 2023 року було передбачено, що в разі укладення договору про закупівлю відповідно до підпунктів 5-11, 14 пункту 13 замовник разом зі 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 зазначає підстави для здійснення закупівлі відповідно до цього пункту.

За результатами аналізу було виявлено лише 8 випадків, де замовники в структурі громад разом зі звітами про договори про закупівлю не оприлюднили обґрунтувань застосування винятків щодо непроведення процедур відкритих торгів і договорів про закупівлю зі всіма додатками. Окрім того, було виявлено 32 випадки, коли замовники безпідставно уклали договори про закупівлю без використання електронної системи закупівель.

Слід також зазначити, що станом на вересень 2023 року пункт 13 Особливостей зазнав чергових змін. Тепер замовникам при застосуванні будь-якого з підпунктів пункту 13 Особливостей необхідно разом зі звітом про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель, оприлюднювати 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 готує уповноважена особа або інша службова (посадова) особа замовника та погоджує (затверджує) керівник замовника або інша особа, визначена керівником замовника.

ПРОЦЕДУРИ ВІДКРИТИХ ТОРГІВ

Відкриті торги є основною тендерною процедурою закупівлі. Відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України № 1178 відкриті торги 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 процедури закупівлі обов'язковою є наявність не менше ніж одного учасника тендера. Протягом майже всього періоду аналізу електронний аукціон під час проведення закупівлі не проводився. Вимоги до оголошення про закупівлю, тендерної документації, проєкту договору та технічної специфікації чітко регламентовані Законом та Особливостями.

Усього замовники в структурі громад за січень — травень 2023 року здійснили 493 процедури відкритих торгів вартістю 375,0 млн грн. Слід зазначити, що саме процедури відкритих торгів є критично важливими для замовників, оскільки якісне їх проведення дозволить отримати значну економію бюджетних коштів, а за порушення під час їх проведення Державна аудиторська служба України має можливість вимагати розірвання укладеного договору про закупівлю та накласти штраф не тільки після проведеної ревізії в замовника, а й за результатами проведеного моніторингу процедури закупівлі в системі ProZorro.

За результатами аналізу проведених замовниками в структурі громад процедур відкритих торгів можна виділити такі найбільш поширені порушення закупівельного законодавства:

- ✓ невідповідність тендерної документації вимогам законодавства, встановлення неправомірних вимог до учасників;

- ✓ неоприлюднення обґрунтувань технічних і якісних характеристик предмета закупівлі;
- ✓ встановлення дискримінаційних і надмірних вимог до учасників;
- ✓ неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників;
- ✓ неправомірне визначення переможцями учасників, тендерні пропозиції яких підлягали відхиленню.

Таблиця 2

Виявлені за результатом проведеного аналізу порушення

Тип порушення	Кількість виявлених порушень
Невідповідність тендерної документації вимогам законодавства, встановлення неправомірних вимог до учасників	82
Неоприлюднення обґрунтувань технічних і якісних характеристик предмета закупівлі	172
Встановлення дискримінаційних і надмірних вимог до учасників	13
Неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників	6
Неправомірне визначення переможцями учасників, тендерні пропозиції яких підлягали відхиленню	18
Усього	291

Окремо замовникам слід звернути увагу на те, що під час оприлюднення оголошень про проведення процедур закупівель товарів необхідно враховувати вимоги наказу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 11 червня 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.

НЕВІДПОВІДНІСТЬ ТЕНДЕРНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ ВИМОГАМ ЗАКОНОДАВСТВА, ВСТАНОВЛЕННЯ НЕПРАВОМІРНИХ ВИМОГ ДО УЧАСНИКІВ

Пунктом 1 частини 1 статті 10 Закону визначено:

«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».

Окрім того, статтею 22 Закону визначено перелік відомостей, які замовник обов'язково зазначає в тендерній документації.

Протягом періоду аналізу можна виділити три різні редакції Особливостей, відповідно до яких замовники були зобов'язані проводити процедури відкритих торгів і встановлювати вимоги тендерних документацій:

- ✓ 3 січня 2023 року — 24 лютого 2023 року;
- ✓ 25 лютого 2023 року — 18 травня 2023 року;
- ✓ 19 травня 2023 року — 31 травня 2023 року.

Таким чином, тендерні документації замовників постійно потребували значного корегування для узгодження з новою редакцією Особливостей. Проте часто замовники у відкритих торгах, розпочатих після чергових змін до законодавства, не змінювали свої тендерні документації під нові вимоги законодавства. Після аналізу тендерних документацій замовників у структурі громад було виявлено невідповідності вимогам постанови Кабінету Міністрів України № 1178, зокрема щодо:

- ✓ вимог, передбачених пунктом 19 Особливостей;
- ✓ умов, передбачених пунктом 44 Особливостей;
- ✓ вимог, передбачених пунктом 47 Особливостей тощо.

Замовникам необхідно враховувати актуальні на дату оголошення процедур відкритих торгів вимоги законодавства та постійно узгоджувати тендерні документації з ними.

При підготовці та оприлюдненні тендерних документацій замовникам також варто дотримуватися вимог наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13 квітня 2016 року № 680 «Про затвердження примірної тендерної документації» щодо завантаження до електронної системи закупівель додатків до тендерної документації окремими файлами.

Замовникам необхідно врахувати і вимоги наказу Міністерства економіки України від 15 квітня 2020 року № 710 «Про затвердження Переліку формальних помилок». Цей перелік формальних помилок варто переносити без винятків у склад тендерних документацій і додавати до нього приклади формальних помилок, як це зазначено у статті 22 Закону.

НЕОПРИЛЮДНЕННЯ ОБГРУНТУВАНЬ ТЕХНІЧНИХ І ЯКІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК ПРЕДМЕТА ЗАКУПІВЛІ

За результатами аналізу було виявлено, що найчастіше під час проведення процедур відкритих торгів замовники в структурі громад не виконують вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 року № 1266 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 631 і від 11 жовтня 2016 р. № 710».

Цією постановою передбачено:

«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 вебсайті (або на офіційному вебсайті 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».

Наведені вимоги щодо оприлюднення на власному вебсайті (або на офіційному вебсайті головного розпорядника бюджетних коштів) обґрунтування технічних і якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення, очікуваної вартості предмета закупівлі станом на вересень 2023 року стосуються лише процедур відкритих торгів.

ВСТАНОВЛЕННЯ ДИСКРИМІНАЦІЙНИХ І НАДМІРНИХ ВИМОГ ДО УЧАСНИКІВ

Згідно зі статтею 5 Закону 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 законодавства замовник не може встановлювати дискримінаційні вимоги до учасників, а тендерна документація не повинна містити вимог, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників.

Проте за результатами проведеного аналізу процедур відкритих торгів замовників у структурі громад було виявлено типове для замовників порушення, пов'язане з вимогами кваліфікаційного критерію «Досвід виконання аналогічного за предметом закупівлі договору». Вимоги щодо тривалості досвіду роботи учасників були розглянуті Адміністративною колегією Антимонопольного комітету України (АМКУ), у результаті було винесене рішення про їх надмірність та безпідставність, їх визнано такими, що обмежують конкуренцію та призводять до дискримінації учасників (Рішення АМКУ від 19 січня 2018 року № 453 щодо вимог досвіду роботи). Під час проведення закупівель замовники в структурі громад встановлювали такі дискримінаційні вимоги до учасників, як тривалість досвіду роботи, а саме вимоги щодо надання у складі тендерних пропозицій аналогічних договорів тільки за конкретний рік.

Іншими дискримінаційними вимогами, які неодноразово встановлювали замовники в тендерних документаціях, є вимоги щодо надання підтвердження досвіду виконання договорів лише із замовниками державної або комунальної форми власності. Слід зазначити, що в аналогічній ситуації Рішенням АМКУ було підтверджено неправомірність дій замовника та

зобов'язано його вилучити цю вимогу з тендерної документації (рішення від 26 вересня 2018 року № 9941-р/пк-пз, номер закупівлі UA-2018-08-27-001135-с).

Встановлення дискримінаційних вимог у тендерних документаціях може призвести до того, що в закупівлях братиме участь невелика кількість учасників, і відповідно незначної економії або взагалі відсутності економії за результатами проведеної процедури закупівлі. Іншим негативним результатом встановлення дискримінаційних вимог у тендерній документації є ймовірне оскарження їх в Адміністративній колегії АМКУ та фактичне відтермінування завершення закупівлі в часі.

НЕПРАВОМІРНЕ ВІДХИЛЕННЯ ТЕНДЕРНИХ ПРОПОЗИЦІЙ УЧАСНИКІВ

Серед порушень, допущених замовниками в структурі громад під час проведення процедур відкритих торгів, неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників траплялося найрідше — лише 6 разів. Проте на результати закупівель воно має надзвичайно негативний вплив, оскільки на тендері незаконно відхиляли найдешевшу пропозицію, а переможцем визначали пропозицію з вищою ціною. Відповідно відбулося витрачання зайвих бюджетних коштів.

Замовникам слід враховувати вимоги пункту 43 Особливостей щодо обов'язкового надання учасникам 24 годин на усунення невідповідностей тендерних пропозицій: якщо замовник під час розгляду тендерної пропозиції учасника процедури закупівлі виявив невідповідності в інформації та/або документах, поданих учасником процедури закупівлі в тендерній пропозиції та/або подання яких було передбачене 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.

Під невідповідністю в інформації та/або документах, поданих учасником процедури закупівлі у складі тендерної пропозиції та/або подання яких вимагається тендерною документацією, розуміється у тому числі відсутність у складі тендерної пропозиції інформації та/або документів, подання яких передбачене тендерною документацією (окрім випадків відсутності забезпечення тендерної пропозиції, якщо таке забезпечення вимагалось замовником, та/або відсутності інформації (та/або документів) про технічні та якісні характеристики предмета закупівлі, пропонованого учасником процедури в його тендерній пропозиції). Невідповідністю в інформації та/або документах, які надаються учасником процедури закупівлі на виконання вимог технічної специфікації до предмета закупівлі, вважаються помилки, виправлення яких не призводить до зміни предмета закупівлі, запропонованого учасником процедури закупівлі у складі його тендерної пропозиції, найменування товару, марки, моделі тощо.

Також статтею 22 Закону визначено, що тендерна документація повинна містити таку 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 в тендерних документаціях, і якщо їх припускаються учасники з найбільш економічно вигідними пропозиціями, не відхиляти за це їхні тендерні пропозиції.

НЕПРАВОМІРНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПЕРЕМОЖЦЯМИ УЧАСНИКІВ, ТЕНДЕРНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЯКИХ ПІДЛЯГАЛИ ВІДХИЛЕННЮ

Випадків неправомірного визначення переможців за результатами проведеного аналізу відкритих торгів було виявлено 18. Порушення були різними — від невідповідності поданих учасниками документів вимогам тендерних документацій до ненадання переможцем торгів документального підтвердження, передбаченого пунктом 47 Особливостей, після оприлюднення повідомлення про намір укласти з ним договір про закупівлю.

Замовникам під час проведення процедур відкритих торгів необхідно враховувати вимоги пункту 47 Особливостей щодо надання переможцем закупівлі у строк, що не перевищує чотири дні з дати оприлюднення в електронній системі закупівель повідомлення про намір укласти договір про закупівлю, шляхом оприлюднення в електронній системі закупівель документів, що підтверджують відсутність підстав, зазначених у підпунктах 3, 5, 6 і 12 та в абзаці чотирнадцятому цього пункту. При цьому відсутність підстав для відхилення переможців процедур закупівель підтверджується електронною довідкою чи сканованою копією з оригіналу документа, виданого відповідним органом, який має такі повноваження. Довідка в довільній формі, окрім документа щодо абзацу чотирнадцятого пункту 47 Особливостей, тут не підходить.

Вищезазначені вимоги необхідно внести в тендерні документації і враховувати під час проведення процедур відкритих торгів. У разі недотримання цих вимог учасниками-переможцями процедур закупівель — обов'язково їх відхиляти.

СПРОЩЕНІ ЗАКУПІВЛІ

Усього за січень — травень 2023 року замовники в структурі громад здійснили лише 8 спрощених закупівель, які завершилися укладенням договорів.

Слід зазначити, що протягом аналізованого періоду проведення спрощених закупівель Особливостями не було передбачене. Проте пунктом 11 Особливостей визначено, що при здійсненні закупівель товарів і послуг (окрім послуг з поточного ремонту), вартість яких є меншою за 100 тис. грн, послуг з поточного ремонту, вартість яких є меншою за 200 тис. грн, робіт, вартість яких є меншою за 1,5 млн грн, замовники можуть використовувати електронну систему закупівель відповідно до умов, визначених адміністратором електронної системи закупівель. У разі здійснення таких закупівель без використання електронної системи закупівель замовник обов'язково дотримується принципів здійснення публічних закупівель, визначених Законом:

- 1) добросовісна конкуренція серед учасників;

- 2) максимальна економія, ефективність та пропорційність;
- 3) відкритість і прозорість на всіх стадіях закупівель;
- 4) недискримінація учасників та рівне ставлення до них;
- 5) об'єктивне та неупереджене визначення переможця процедури закупівлі / спрощеної закупівлі;
- 6) запобігання корупційним діям і зловживанням.

Оскільки, уклавши прямий договір 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 і послуг на значні суми (які, проте, є нижчими за порогові) використовувати порядок, встановлений Законом для спрощених закупівель. Для таких випадків ДП «Прозорро» наказом від 20 жовтня 2022 року № 25 затвердило Інструкцію про порядок використання електронної системи у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за порогову.

ЗАКУПІВЛІ ЧЕРЕЗ ЕЛЕКТРОННИЙ КАТАЛОГ

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», і не проводити процедуру відкритих торгів. З липня 2023 року в разі, коли замовниками є заклади охорони здоров'я, вони здійснюють закупівлі лікарських засобів і медичних виробів, вартість яких становить або перевищує 50 тис. грн, виключно з використанням електронного каталогу.

За січень — травень 2023 року замовники в структурі громад здійснили **131 закупівлю** через електронний каталог шляхом запиту пропозицій. Оскільки використання електронного каталогу замість проведення відкритих торгів є добровільним, варто зазначити, що громади по-різному підходять до використання електронного каталогу у своїй роботі: у деяких громадах замовники активно проводять такі закупівлі (до прикладу, проведені 22 процедури запиту пропозицій замовниками однієї з громад заощадили близько 230 тис. грн бюджетних коштів), в інших громадах такі процедури або взагалі не застосовують, або застосовують у поодиноких випадках.

Закупівля товарів шляхом проведення запиту пропозицій через електронний каталог має низку переваг порівняно з проведенням процедури відкритих торгів: короткий термін від оголошення до укладення договору про закупівлю, немає потреби готувати тендерну документацію та розглядати тендерні пропозиції учасників, участь лише кваліфікованих адміністратором електронного каталогу учасників у закупівлі, відсутність моніторингів з боку Державної аудиторської служби України щодо запитів пропозицій.

Окрім того, з 1 вересня 2023 року набрали чинності зміни до Порядку формування та використання електронного каталогу, якими значно змінено алгоритм здійснення запитів

пропозицій. Так, затверджено оновлений порядок здійснення замовниками закупівель через електронний каталог, а саме — лише шляхом оголошення в електронному каталозі через електронну систему закупівель запиту пропозицій постачальників, незалежно від вартості закупівлі, через заповнення електронних форм з окремими полями, де зазначається інформація про найменування, очікувану вартість, кількість, строк, місце, спосіб поставки товару, умови його оплати та кінцевий строк подання постачальником ціни пропозиції. При цьому запит пропозицій постачальників повинен містити проект договору з обов'язковим зазначенням порядку змін його умов. Визначено також умову, за якої запит пропозицій постачальників вважається таким, що не відбувся, а саме: якщо не було подано жодної цінової пропозиції або замовник відхилив усі подані пропозиції постачальників, а також встановлено підстави для відхилення замовником пропозицій постачальників і підстави для скасування замовником запиту пропозицій постачальників.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Планування закупівель замовниками в структурі громад здійснюється відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» та 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 за наявною потребою.

За результатами проведеного аналізу було виявлено низку порушень у плануванні, а саме випадки внесення інформації у річний план після укладення договорів про закупівлю та невідповідності позицій у річному плані фактично проведеним закупівлям.

Найбільше порушень вимог Закону та Особливостей було виявлено під час звітування замовниками в системі ProZorro про укладені договори. Серед них факти порушення порядку визначення предмета закупівлі та порушення термінів оприлюднення звітів про укладені договори. Окрім того, встановлено, що замовники в структурі громад часто оприлюднювали звіти у випадках, коли законодавство не вимагає цього. Це не критично, проте змушує уповноважених осіб замовників витратити зайві ресурси на непотрібну роботу.

Під час проведення конкурентних процедур відкритих торгів найбільша кількість виявлених порушень стосувалася неоприлюднення на вебсайтах громад обґрунтувань технічних і якісних характеристик предмета закупівлі. Часто замовники встановлювали неправомірні, надмірні й дискримінаційні вимоги до учасників у тендерних документаціях. Ці порушення зумовлені постійними змінами закупівельного законодавства за аналізований період і їх неврахуванням замовниками в тендерних документаціях. Також непоодинокими були факти порушень під час розгляду тендерних пропозицій: неправомірні відхилення тендерних пропозицій і неправомірні визначення переможцями учасників, тендерні пропозиції яких не відповідали вимогам тендерних документацій.

За результатами аналізу процедур закупівель для кожної громади було підготовлено рекомендації щодо усунення виявлених порушень у закупівельній діяльності в майбутньому.

ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ЗАМОВНИКІВ:

- ✓ Перед укладенням договорів і проведенням процедур закупівель оприлюднювати інформацію про ці заплановані закупівлі в річному плані.
- ✓ Під час оприлюднення звітів про договори про закупівлю дотримуватися термінів, визначених у пункті 3-8 Прикінцевих положень Закону України «Про публічні закупівлі».
- ✓ Визначати предмет закупівлі товарів та послуг за показником четвертої цифри Єдиного закупівельного словника відповідно до Порядку визначення предмета закупівлі, затвердженого наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 15 квітня 2020 року № 708.
- ✓ Для економії часу та ресурсів уповноважених осіб не оприлюднювати звіти про договори про закупівлю у випадку здійснення закупівель вартістю менше ніж 50 тис. грн.
- ✓ Складати та затверджувати тендерні документації з урахуванням усіх актуальних змін до постанови Кабінету Міністрів України № 1178.
- ✓ Не встановлювати дискримінаційних і надмірних вимог до учасників у тендерних документаціях під час проведення відкритих торгів.
- ✓ Під час проведення процедур відкритих торгів враховувати вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 710 та оприлюднювати на вебсайті громад обґрунтування технічних і якісних характеристик предмета закупівлі, розміру бюджетного призначення.
- ✓ Детально розглядати тендерні пропозиції учасників на предмет відповідності вимогам тендерних документацій, Закону України та Особливостей; відхиляти тендерні пропозиції лише за наявності невідповідностей, які неможливо усунути.
- ✓ Під час здійснення закупівлі простих і стандартизованих товарів використовувати електронний каталог шляхом запиту пропозицій. Це дозволить просто та швидко закупити необхідний товар у вже кваліфікованих учасників.
- ✓ При здійсненні закупівель робіт та послуг на значні суми (які, проте, є нижчими за порогові) використовувати порядок, встановлений Законом для спрощених закупівель.