

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО

рішенням Рахункової палати
від 08.06.2021 № 12-2

ЗВІТ

**про результати аналізу щорічного звіту
Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського
господарства України, що містить аналіз функціонування
системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних
показників закупівель у розрізі процедур і предметів
закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг)
та узагальнену інформацію про результати
здійснення контролю у сфері закупівель**

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (стаття 98 Конституції України).

Організацію, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначає Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII "Про Рахункову палату".

Цим Законом встановлено, що повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) у частині, що не суперечить Конституції та законам України.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	4
ПРЕАМБУЛА	5
1. ЗАГАЛЬНІ УМОВИ ПІДГОТОВКИ ТА ПОДАННЯ ЩОРІЧНОГО ЗВІТУ	8
2. КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У 2020 РОЦІ	9
2.1. Нова редакція Закону України "Про публічні закупівлі"	9
2.2. Стан нормативно-правового забезпечення функціонування системи публічних закупівель.....	11
3. АНАЛІЗ ЗВІТНИХ ДАНИХ ЩОДО СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	14
3.1. Щодо розвитку електронної системи закупівель	14
3.2. Щодо міжнародної діяльності	17
3.3. Щодо професіоналізації сфери публічних закупівель	17
3.4. Щодо статистичних підсумків функціонування сфери публічних закупівель.....	20
3.4.1. Щодо кількісних показників за процедурами закупівель.....	21
3.4.2. Щодо кількісних показників за предметами закупівель	28
3.4.3. Щодо вартісних показників за процедурами закупівель.....	29
3.4.4. Щодо вартісних показників за предметами закупівель	30
3.4.5. Щодо рівня конкуренції	31
4. АНАЛІЗ ЗВІТНИХ ДАНИХ ЩОДО СТАНУ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ	37
5. АНАЛІЗ СТАНУ РЕАГУВАННЯ НА РІШЕННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ, ПРИЙНЯТЕ ЗА ПІДСУМКАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО ЗАХОДУ ДЕРЖАВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ (АУДИТУ)	42
ВИСНОВКИ.....	44
ПРОПОЗИЦІЇ	48
ДОДАТОК	51

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

АМКУ	—	Антимонопольний комітет України
вебпортал Уповноваженого органу з питань закупівель	—	інформаційний ресурс, розміщений за посиланням bit.ly/2vHDm59 та спрямований на поширення інформації щодо застосування законодавства про публічні закупівлі
Держаудитслужба	—	Державна аудиторська служба України
ДП "Прозорро"	—	Державне підприємство "Прозорро"
ЕСЗ	—	електронна система закупівель
ЄС	—	Європейський Союз
Закон № 922	—	Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII "Про публічні закупівлі" у редакції до 19.04.2020
Закон України "Про Антимонопольний комітет України"	—	Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII "Про Антимонопольний комітет України"
Закон України "Про публічні закупівлі", або Нова редакція Закону № 922	—	Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII "Про публічні закупівлі" у новій редакції, яку введено в дію з 19.04.2020
Казначейство	—	Державна казначейська служба України
коди CPV	—	коди, визначені для товарів, робіт та послуг в Єдиному закупівельному словнику (CPV)
Мін'юст	—	Міністерство юстиції України
Мінекономіки або Міністерство	—	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України
Мінфін	—	Міністерство фінансів України
Моніторинг процедури закупівлі	—	аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель
порогові значення	—	вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), що встановлена у пунктах 1 і 2 частини першої статті 3 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII "Про публічні закупівлі" у новій редакції, яку введено в дію з 19.04.2020
порогові значення Закону № 922	—	вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), що встановлена в абзацах другому і третьому частини першої статті 3 Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII "Про публічні закупівлі" у редакції до 19.04.2020
Угода про асоціацію з ЄС	—	Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII
Уповноважений орган з питань закупівель	—	центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель
щорічний звіт за 2017 рік	—	звіт: аналіз функціонування системи публічних закупівель за 2017 рік (щорічний звіт, підготовлений Міністерством економічного розвитку і торгівлі України)
щорічний звіт за 2018 рік	—	звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2018 рік (підготовлений Міністерством економічного розвитку і торгівлі України)
щорічний звіт за 2019 рік	—	звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2019 рік (підготовлений Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України)

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (далі – Аналіз, контрольний захід): стаття 98 Конституції України, статті 4 та 7 Закону України "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2021 рік, затверджений рішенням Рахункової палати від 30.11.2020 № 32-1 (зі змінами), та доручення департаменту та/або територіальному підрозділу для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 16.12.2020 № 03-57.

Мета Аналізу: у межах повноважень, визначених Законом України "Про Рахункову палату", та з урахуванням результатів контрольних заходів Рахункової палати надати попередню оцінку щорічному звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

Предмет Аналізу:

- звіт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель (далі – Звіт Мінекономіки);
- нормативно-правові акти та інші документи, які регламентують діяльність у сфері публічних закупівель.

Об'єкт Аналізу: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України як центральний орган виконавчої влади, уповноважений на підготовку щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

Надсилання запитів щодо надання інформації до: Мінекономіки, АМКУ, Держаудитслужби, Казначейства та ДП "Прозорро".

Ідентифіковані ризики Звіту Мінекономіки:

- обмежені можливості для співставлення поданих даних;
- недостатність інформації;
- недостатня цінність інформації для прийняття управлінського рішення в момент її використання;
- неузгодженість часу подання інформації і розв'язування задач управління;
- недостатність інформації, здатної впливати на прийняття управлінських рішень.

Критерії, які використовувалися під час Аналізу. Застосовувалася сукупність критеріїв (орієнтирів, ідентифікованих як зразки для відповідних процесів), систематизованих за причинним зв'язком та спрямованих на виявлення ознак, достатніх для розкриття ідентифікованих ризиків і мети цього Аналізу, а саме:

- **надійність** – як об'єктивне відображення результатів діяльності;
- **порівнянність** – як можливість співставлення даних з різних часових періодів, джерел тощо;
- **змістовність** – як оптимальне співвідношення кількості інформації в повідомленні до обсягу даних, що її відображають;
- **повнота** – як мінімальний, але достатній для прийняття ефективного управлінського рішення набір показників;
- **актуальність** – як ступінь збереження цінності інформації для прийняття ефективного управлінського рішення в момент її використання;
- **своєчасність** – як подання інформації не пізніше заздалегідь призначеного моменту, узгодженого з часом розв'язування задач управління;
- **значущість** – як здатність поданої інформації впливати на прийняття управлінських рішень.

Методи збирання даних:

- аналіз матеріалів попередніх контрольних заходів Рахункової палати в частині питань, що стосуються здійснення публічних закупівель, та інформації про реагування об'єктів контролю на відповідні рішення Рахункової палати;
- моніторинг нормативно-правових та розпорядчих актів, інших документів, які регламентують діяльність, пов'язану з предметом аудиту;
- аналіз Звіту Мінекономіки;
- аналіз інформації, оприлюдненої в ЕСЗ;
- моніторинг інформації, розміщеної на вебпорталах державних органів, Уповноваженого органу з питань закупівель, публічного модуля аналітики bi.prozorro.org, установ, підприємств та ін.;
- аналіз інформації, отриманої на запити до державних органів, установ та підприємств.

Джерела інформації:

- матеріали контрольних заходів Рахункової палати у частині питань, що стосуються здійснення публічних закупівель за рахунок коштів державного бюджету, а також інформації про реагування об'єктів контролю на рішення Рахункової палати;
- Звіт Мінекономіки, а також щорічні звіти за 2017, 2018 та 2019 роки;
- нормативно-правові акти та інші документи, які регламентують діяльність у сфері публічних закупівель;
- інформація, оприлюднена в ЕСЗ;
- інформація публічного модуля аналітики bi.prozorro.org;
- звітні дані та аналітична інформація державних органів, Уповноваженого органу з питань закупівель, установ і підприємств, а також офіційна інформація та повідомлення у засобах масової інформації;

- відповіді, отримані на запити про надання інформації.

Початкові обмеження щодо проведення Аналізу:

- **часові:** 2020 рік, у питаннях нормативно-правового забезпечення та при відображенні подій (фактів) у часі і взаємодії застосовуються дані за більш тривалий період;

- **територіальні:** м. Київ;

- **карантинні обмеження:** відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211 "Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2" (зі змінами), та від 09.12.2020 № 1236 "Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2" (зі змінами), а також наказу Секретаря Рахункової палати – керівника апарату від 16.03.2020 № 22 (зі змінами) та доручень Секретаря Рахункової палати – керівника апарату від 25.02.2021 № 12/08-2, 30.03.2021 № 13/08-2 та 27.04.2021 № 17/08-2 збір інформації, необхідної для проведення контрольного заходу, здійснювався без виходу на об'єкт контролю шляхом надсилання запитів про надання інформації.

Методика проведення Аналізу: застосовано загальні підходи та порядок дій, що передбачені Законом України "Про Рахункову палату" та Регламентом Рахункової палати, затвердженим рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7 (зі змінами).

Аналіз проведено відповідно до мети за визначеною системою критеріїв та у спосіб, передбачений аудиторськими процедурами.

Під час здійснення Аналізу головна увага приділялася наявності у Звіті Мінекономіки відомостей, передбачених пунктом 3 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922, а також комплексному економічному аналізу функціонування системи публічних закупівель і спроможності поданої інформації сприяти розв'язанню завдань управління та прийняття ефективних управлінських рішень.

Збір необхідної інформації та даних здійснювався без виходу на об'єкт Аналізу із використанням загальнодоступної інформації, джерелами якої, зокрема, є вебпортали державних органів, Уповноваженого органу з питань закупівель, публічний модуль аналітики bi.prozorro.org та ін., а також шляхом надсилання запитів про надання інформації та отримання відповідей на них.

За запитами про надання інформації отримано відповіді від:

- Мінекономіки – головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель, а також уповноваженого на підготовку щорічного звіту, який є предметом Аналізу;

- АМКУ – органу оскарження процедур закупівель;

- Держаудитслужби – центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, а також уповноваженого на здійснення моніторингу процедур публічних закупівель;

- Казначейства – центрального органу виконавчої влади, що здійснює контроль за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель у частині наявності документів шляхом їх перегляду в електронній системі закупівель;
- ДП "Прозорро" – адміністратора ЕСЗ.

Термін проведення Аналізу: квітень – червень 2021 року.

1. ЗАГАЛЬНІ УМОВИ ПІДГОТОВКИ ТА ПОДАННЯ ЩОРІЧНОГО ЗВІТУ

Новою редакцією Закону № 922 (пункт 3 частини першої статті 9) встановлено, що серед основних функцій Уповноваженого органу з питань закупівель (Мінекономіки¹) є підготовка та подання не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним бюджетним роком, до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель. Щорічний звіт оприлюднюється Уповноваженим органом з питань закупівель на своєму офіційному вебсайті.

Законом України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату" із змінами та доповненнями (пункт 6-1 частини першої статті 7) визначено: Рахункова палата здійснює попередній аналіз, до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України, щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, протягом трьох місяців з дня його оприлюднення.

Стратегією реформування системи публічних закупівель ("дорожньою картою"), схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р (далі – Стратегія), передбачено, що суспільство та влада повинні контролювати, які саме товари, роботи та послуги закуповуються державними інституціями, органами місцевого самоврядування за рахунок відповідних бюджетів, чому саме такі товари та послуги вважаються необхідними для суспільних потреб, якою є загальна вартість таких товарів та послуг, яким чином проводяться процедури закупівлі. Для досягнення зазначених результатів **необхідно забезпечити прозорий, чітко структурований, комплексний економічний аналіз та моніторинг функціонування системи публічних закупівель.**

Звіт Мінекономіки оприлюднено на офіційному вебсайті Міністерства²

¹ Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України 20.08.2014 № 459 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 № 124), передбачає, що Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у сфері публічних закупівель.

² Мінекономіки [Електронний ресурс]. – Доступний з: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=ca5d0012-c7f9-4750-b1f8-cf5550ecb270&tag=Zviti>.

та подано Верховній Раді України (лист від 31.03.2021 № 3305-01/19661-01), Кабінету Міністрів України (лист від 31.03.2021 № 3305-01/19662-01) та Рахунковій палаті (лист від 31.03.2021 № 3305-01/19659-03, вхідний № 511/051 від 31.03.2021).

Мінекономіки наголошено, що під час підготовки звіту використано:

- інформацію з центральної бази даних ЕСЗ: дані вебпорталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі ЕСЗ prozorro.gov.ua, аналіз яких здійснювався за допомогою інструменту моніторингу публічних закупівель професійного модуля аналітики bipro.prozorro.org; узагальнену інформацію від органів, уповноважених на здійснення контролю у сфері закупівель;
- дані за 2020 рік, які охоплюють період з 01.01.2020 по 01.02.2021 (такий період обирався з метою об'єктивного відображення статистичних даних щодо публічних закупівель, які станом на кінець звітного року не завершено);
- для співставлення та порівняння статистичних показників звітного періоду з показниками попереднього звітного року – дані, які охоплюють період з 01.01.2019 по 01.02.2020.

Отже, вимогу Нової редакції Закону № 922 у частині підготовки Мінекономіки щорічного звіту, а також його подання до 1 квітня Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Рахунковій палаті виконано.

Результати Аналізу Звіту Мінекономіки відображено в наступних розділах цього Звіту.

2. КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У 2020 РОЦІ

2.1. Нова редакція Закону України "Про публічні закупівлі"

У межах виконання Угоди про асоціацію з ЄС схвалено Стратегію, якою передбачено основні напрями реалізації реформи публічних закупівель, за якими здійснюється виконання заходів, зокрема щодо адаптації законодавства до правил ЄС згідно з положеннями глави 8 "Державні закупівлі" Угоди про асоціацію з ЄС.

Виконання зобов'язань, встановлених положеннями Угоди про асоціацію з ЄС та відображених у Стратегії, передбачає поетапну (5 етапів)³ гармонізацію вітчизняної законодавчої бази з питань публічних закупівель із стандартами ЄС, які регулюються відповідними директивами ЄС. При цьому **переважна частина заходів щодо правової гармонізації мала відбуватися на II і III етапах (2018 і 2019 роки).**

Законом України від 19.09.2019 № 114 "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель" внесено зміни до Закону № 922 та викладено його в новій редакції (Нова редакція Закону № 922).

³ I етап – 1 січня – 31 грудня 2016 року, II етап – 01.01.2017 – 31.12.2018, III етап – 1 січня – 31 грудня 2019 року, IV етап – 01.01.2020 – 31.12.2021, V етап – 2022 рік.

Довідково. Обсяг змін, які планувалося внести до Закону № 922, охоплював практично кожную статтю цього Закону, у зв'язку з чим виникла необхідність у його новій редакції.

Згідно з пунктом 1 розділу Х "Прикінцеві та перехідні положення" Нової редакції Закону № 922 цей нормативно-правовий акт **набирає чинності** з дня, наступного за днем його опублікування (**20.10.2019**), та **вводиться в дію** через шість місяців з дня його опублікування, тобто з **19.04.2020**, а розділ VI "Процедура торгів з обмеженою участю" – через 12 місяців з дня його опублікування, тобто з **19.10.2020**.

Звіт Мінекономіки містить інформацію про ключові нововведення Нової редакції Закону № 922 (розділ "Політика та нормативно-правове регулювання").

Так, із Звіту Мінекономіки вбачається, що головною подією звітного року стало введення в дію Нової редакції Закону № 922, основна мета прийняття якої – забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері публічних закупівель щодо адаптації законодавства до європейських та міжнародних стандартів у межах виконання Угоди про асоціацію з ЄС, а також вирішення низки проблемних питань, виявлених під час застосування положень Закону № 922.

Згідно із Звітом Мінекономіки основними законодавчими нововведеннями є:

- **публікація звітів у ЕСЗ при закупівлях від 1 копійки**, що створить умови для забезпечення вільного доступу до інформації про закупівлі на суми, які є нижчими за встановлені порогові значення;
- **регулювання здійснення публічних закупівель вартістю від 50 тис. грн до встановлених порогових значень**, яке фактично полягає в зниженні вартості закупівель (з 200 тис. грн до 50 тис. грн), здійснення яких має відбуватися через ЕСЗ шляхом застосування конкурентної процедури "Спрощені закупівлі";
- **впровадження електронних каталогів**, тобто онлайн-магазину, що створить альтернативу процедурі "Спрощені закупівлі";
- **автоматичне визначення аномально низької ціни тендерної пропозиції**, що запроваджене з метою зменшення рівня зловживань недобросовісними учасниками;
- **нова процедура закупівлі "Торги з обмеженою участю"**, особливістю якої є попередня перевірка кваліфікації учасників шляхом проведення кваліфікаційного відбору;
- **використання нецінових критеріїв та вартості життєвого циклу⁴ для оцінки пропозицій**, що створює умови для оптимального забезпечення потреб замовника;
- **завершення розпочатого у 2016 році трансформаційного процесу щодо організації публічних закупівель у частині переходу від роботи тендерних комітетів до уповноважених осіб** (з 01.01.2022 відповідальність за організацію та проведення публічних закупівель покладається виключно

⁴Вартість життєвого циклу – сукупність вартості предмета закупівлі або його частини (лота) та інших витрат, які нестиме безпосередньо замовник під час використання, обслуговування та припинення використання предмета закупівлі.

на уповноважених осіб, які отримуватимуть за це плату);

- **впровадження можливості виправлення невідповідностей в документах**, виявлених замовником після розкриття тендерних пропозицій, шляхом завантаження уточнених або нових документів;

- **зміни в процесі оскарження публічних закупівель**, що зменшить кількість випадків затягування і блокування процедур публічних закупівель недобросовісними учасниками та створить справедливі можливості для захисту прав і законних інтересів бізнесу;

- **внесення змін до статті 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення** в частині розширення переліку підстав для притягнення до відповідальності та розміру штрафних санкцій.

Водночас зазначаємо, що Звіт Мінекономіки не містить оцінки щодо адаптації на сьогодні законодавства України до європейських та міжнародних стандартів у межах виконання Угоди про асоціацію з ЄС.

Окремо слід звернути увагу на те, що постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165 "Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік" затверджено План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік (далі – План) та рекомендовано суб'єктам права законодавчої ініціативи першочергово здійснювати розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроектів, визначених Планом, з урахуванням встановлених у ньому строків.

При цьому пунктом 97 Плану відповідальним за розроблення законопроекту про удосконалення здійснення публічних закупівель для створення правових умов щодо ефективного проведення публічних закупівель в ЕСЗ та однозначного тлумачення положень Закону України "Про публічні закупівлі" у строк до листопада 2021 року визначено Мінекономіки.

Отже, після введення в дію Нової редакції Закону № 922 правові засади здійснення публічних закупівель зазнали істотних змін у зв'язку з адаптацією національного законодавства до правил ЄС у межах виконання Угоди про асоціацію з ЄС, а також вдосконаленням наявних підходів і процедур. Крім того, у Звіті Мінекономіки значну увагу приділено аналізу нововведень, однак через відсутність оцінки Міністерства щодо здійснення на сьогодні адаптації звітні дані недостатньо інформативні.

2.2. Стан нормативно-правового забезпечення функціонування системи публічних закупівель

Новою редакцією Закону № 922 (пункт 8 розділу Х "Прикінцеві та перехідні положення") передбачено, що Кабінет Міністрів України у шестимісячний строк із дня набрання чинності цим Законом зобов'язаний:

- привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;
- забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом;
- забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень цього Закону.

Звіт Мінекономіки містить інформацію про нормативно-правове

забезпечення функціонування системи публічних закупівель (розділ "Політика та нормативно-правове регулювання").

Так, згідно з даними Звіту Мінекономіки у 2020 році забезпечено прийняття:

- **16** нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Нової редакції Закону № 922 (перелік наведено в додатку 1 до Звіту Мінекономіки);
- **21** наказу Міністерства з питань авторизації електронних майданчиків та рішень про відключення авторизованих електронних майданчиків від ЕСЗ (перелік наведено в додатку 2 до Звіту Мінекономіки).

Крім того, у 2020 році Міністерством опрацьовано **15** проєктів законів щодо внесення змін до Нової редакції Закону № 922, розроблених народними депутатами України (перелік наведено в додатку 3 до Звіту Мінекономіки).

Загалом, звітні дані щодо нормативно-правового забезпечення функціонування системи публічних закупівель свідчать про значні обсяги виконаних у 2020 році робіт, але Аналізом при цьому встановлено і недоліки у роботі з впровадження Нової редакції Закону № 922.

Кабінетом Міністрів України незабезпечено дотримання шестимісячного строку, встановленого пунктом 8 розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" Нової редакції Закону № 922, під час:

➤ **прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень Нової редакції Закону № 922:**

- пункту 19 частини п'ятої статті 3 – Перелік спеціалізованих організацій, які здійснюватимуть закупівлі товарів та послуг у 2020 році, затверджено постановою Кабінету Міністрів України 07.09.2020 за № 790, яка набрала чинності 08.09.2020;

- абзацу другого частини п'ятнадцятої статті 11 – Порядок формування та використання електронного каталогу затверджено постановою Кабінету Міністрів України 14.09.2020 за № 822, яка набрала чинності 15.09.2020 (далі – Постанова № 822);

➤ **приведення у відповідність із Новою редакцією Закону № 922 постанови Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 622 "Деякі питання здійснення державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі", зміни до якої внесено постановою Кабінет Міністрів України від 27.05.2020 № 538 "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 р. № 622 і від 5 вересня 2018 р. № 707", що набрала чинності 02.07.2020;**

➤ **розроблення та затвердження Мінекономіки як Уповноваженим органом з питань закупівель, передбачених пунктом 11 статті 9 Нової редакції Закону № 922:**

- Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі, затвердженого наказом Мінекономіки від 11.06.2020 № 1082, зареєстрованим у Мін'юсті 01.07.2020 за № 610/34893;

- Примірної методики визначення вартості життєвого циклу, затвердженої наказом Мінекономіки від 28.09.2020 № 1894;

- Примірного положення про тендерний комітет, затвердженого наказом Мінекономіки від 07.12.2020 № 2546;

- форми і Вимог до забезпечення тендерної пропозиції/пропозиції, затверджених наказом Мінекономіки від 14.12.2020 № 2628, зареєстрованим у Мін'юсті 03.03.2021 за № 275/35897.

Кабінетом Міністрів України також не забезпечено дотримання шестимісячного строку, встановленого пунктом 8 розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" Нової редакції Закону № 922, щодо:

- приведення власних нормативно-правових актів у відповідність із Новою редакцією Закону № 922, оскільки необхідно переглянути:

постанову Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166 "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків", яка містить посилання на положення Закону № 922 у редакції до 19.04.2020;

постанову Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1216 "Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій", яка містить посилання на Закон № 922 у редакції до 19.04.2020;

- приведення Мінекономіки у відповідність із Новою редакцією Закону № 922 положень наказу Міністерства від 13.04.2016 № 680 "Про затвердження примірної тендерної документації", який потребує перегляду у зв'язку з тим, що наказ і затверджена ним примірна тендерна документація для процедур публічних закупівель (відкриті торги та конкурентний діалог) містять посилання на Закон № 922 у редакції до 19.04.2020.

Крім того, **відсутні нормативно-правові акти** щодо затвердження **примірного положення про уповноважену особу**, а також визначення **порядку організації тестування уповноважених осіб** (передбачено здійснити відповідно до абзаців третього та одинадцятого пункту 11 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922 Мінекономіки як Уповноваженим органом з питань закупівель).

Не реалізовано в повному обсязі з 2016 року захід 8 "Впровадження комплексного моніторингу щодо ефективності системи публічних закупівель, опублікування щорічних звітів про функціонування системи публічних закупівель" Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель ("дорожньої карти"), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р, зокрема в частині досягнення очікуваного результату "наявність методики комплексного економічного аналізу ефективності системи публічних закупівель".

Слід зазначити, що несвоєчасне нормативно-правове забезпечення впровадження Нової редакції Закону № 922 призводить до ризиків, пов'язаних із функціонуванням системи публічних закупівель, з точки зору забезпечення нею досягнення очікуваних результатів.

Наприклад, Постанову № 822, якою затверджено Порядок формування та використання електронного каталогу, прийнято 14.09.2020 – майже через п'ять місяців після введення в дію Нової редакції Закону № 922, у зв'язку з чим фактичне використання електронного каталогу "Prozorro-market" (у звітному періоді проведено 6 652 тендери) як запланованої альтернативи процедурі "Спрощені закупівлі" (у звітному періоді проведено 110 300 тендерів) стало

можливим лише наприкінці 2020 року.

Таким чином, через відсутність оцінки Мінекономікою фактичного стану справ щодо своєчасності прийняття та наявності нормативно-правових актів, необхідних для впровадження Нової редакції Закону № 922, звітні дані недостатньо інформативні.

Уведення в дію Нової редакції Закону № 922 та оновлення нормативно-правового забезпечення функціонування системи публічних закупівель за окремими напрямками не завершено.

3. АНАЛІЗ ЗВІТНИХ ДАНИХ ЩОДО СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1. Щодо розвитку електронної системи закупівель

ЕСЗ відповідно до пункту 7 частини першої статті 1 Нової редакції Закону № 922 – це інформаційно-телекомунікаційна система, яка має комплексну систему захисту інформації з підтвердженою відповідністю згідно із Законом України "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах", що забезпечує проведення публічних закупівель, створення, розміщення, оприлюднення, обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять вебпортал Уповноваженого органу з питань закупівель, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами.

Новою редакцією Закону № 922 (частина перша статті 12) встановлено: ЕСЗ повинна бути загальнодоступною та гарантувати недискримінацію, рівні права під час реєстрації всім заінтересованим особам та рівний доступ до інформації всім особам. Обмін і збереження інформації та документів має відбуватися з гарантуванням цілісності даних про учасників і їхніх тендерних пропозицій/пропозицій під час проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі та їх конфіденційності до моменту розкриття тендерних пропозицій/пропозицій.

Розвиток системи електронних закупівель з урахуванням вимог та стандартів ЄС і кращої міжнародної практики є одним із напрямів реалізації Стратегії.

Звіт Мінекономіки містить інформацію про розвиток ЕСЗ (розділ "Політика та нормативно-правове регулювання"), але ці відомості розрізнені та переважно доповнюють дані щодо нормативно-правового забезпечення функціонування системи публічних закупівель.

У зв'язку із зазначеним Рахункова палата звернулася з відповідним запитом до ДП "Прозорро" як адміністратора ЕСЗ (лист від 14.04.2021 № 03-901).

Згідно з наданою ДП "Прозорро" інформацією технічне вдосконалення ЕСЗ у 2020 році здійснювалося за такими основними напрямками:

- технічна реалізація вимог Нової редакції Закону № 922;
- технічна реалізація електронної підсистеми звернень громадських організації до Держаудитслужби;
- інтеграція з Казначейством;
- кваліфікація постачальників до електронного каталогу.

На 2021 рік заплановано технічне вдосконалення ЕСЗ за такими основними напрямками:

- впровадження інструментів тестування уповноважених осіб;
- інтеграція з єдиним вебпорталом використання публічних коштів Edata;
- впровадження можливості використання критерію оцінки "вартість життєвого циклу" під час здійснення публічних закупівель;
- електронізація оскарження: впровадження скарг з машиночитними даними та відповідне оновлення функціоналу кабінету АМКУ;
- розвиток електронного каталогу та функціоналу централізованих закупівельних організацій.

Загалом, дані Звіту Мінекономіки, крім відомостей щодо запланованих на 2021 рік заходів, відповідають наданому ДП "Прозорро" переліку основних напрямів виконаного технічного вдосконалення ЕСЗ і свідчать про виконання у 2020 році значних обсягів робіт, але через відсутність оцінки Міністерства щодо стану впровадження в ЕСЗ законодавчих нововведень (з точки зору своєчасності та завершеності) наведена інформація не забезпечує порівнянності, недостатньо повна і значуща.

Водночас Держаудитслужбою, якою здійснюється моніторинг процедур публічних закупівель⁵, поінформовано Рахункову палату (лист від 20.04.2021 № 000200-11/4966-2021) про таке.

До введення в дію наказу Мінфіну від 28.10.2020 № 647 "Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування"⁶, який набрав чинності 06.01.2021 (далі – Наказ № 647), Держаудитслужбою здійснювався відбір процедур публічних закупівель до моніторингу на підставі даних автоматичних індикаторів ризиків⁷ відповідно до пріоритетності їх розташування у черзі (далі – черга).

Чергу формувала система автоматичних індикаторів ризиків (аналітичний обчислювальний комплекс у складі ЕСЗ), яка відповідно до Методики⁸ здійснювала автоматичний розрахунок індикаторів за процедурами публічних закупівель, що їх проводять замовники в ЕСЗ, та відображала її в персональному кабінеті Держаудитслужби (далі – кабінет) – частині ЕСЗ, що забезпечує реєстрацію працівників органу державного фінансового контролю, автоматичне розміщення, отримання і передання інформації та документів під час проведення моніторингу процедур закупівлі, користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якої здійснюється за допомогою мережі Інтернет.

Упродовж березня 2020 року Держаудитслужба забезпечила впровадження пілотного проєкту, головна мета якого – визначення коректності спрацювання індикаторів, установлення причин їх некоректного спрацювання, відповідності

⁵ Відповідно до порядку, встановленого статтею 8 Нової редакції Закону № 922.

⁶ Зареєстрований у Мін'юсті 23.12.2020 за № 1284/35567.

⁷ Автоматичні індикатори ризиків – критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість автоматично здійснювати вибір процедур закупівель, що містять ознаки порушень законодавства у сфері публічних закупівель.

⁸ Чинна до 06.01.2021 Методика визначення автоматичних індикаторів ризиків, затверджена наказом Держаудитслужби від 11.09.2018 № 196 (втратила чинність на підставі Наказу № 647).

порядку формування черги та пріоритезації закупівель у ній вимогам Нової редакції Закону № 922.

Результати пілотного проєкту засвідчили низку проблем у функціонуванні черги: некоректне спрацювання індикаторів; неправильне формування черги через запровадження додаткових параметрів; невинуваття закупівель у разі їх відміни замовниками або, навпаки, їх винуваття за відсутності підстав; несвоєчасне оновлення та навіть зупинення формування черги тощо.

Сукупність вищезазначених факторів суттєво вплинула на ефективність відбору процедур публічних закупівель для проведення їх моніторингу. З метою запобігання порушенням у сфері закупівель **моніторинг процедур закупівель починався переважно після виявлених органом державного фінансового контролю ознак порушень законодавства у сфері публічних закупівель.**

Держаудитслужба зверталася до Мінекономіки і ДП "Прозорро" (листи від 30.12.2020 № 002200-14/9730-2020 і № 002200-14/9731-2020 відповідно) щодо запровадження нових ризик-індикаторів, а також до ДП "Прозорро" (лист від 18.03.2021 № 003100-14/3500-2021) щодо вжиття вичерпних заходів для усунення недоліків під час функціонування черги за оновленими індикаторами ризиків. **Відображення в кабінеті процедур закупівель, щодо яких спрацювали автоматичні індикатори ризиків, та функціонування черги відповідно до законодавчих та нормативних актів забезпечено з квітня 2021 року.**

Разом з тим ДП "Прозорро" поінформовано Рахункову палату, що Новою редакцією Закону № 922 (стаття 7) **не передбачено реалізації в ЕСЗ Казначейством та його територіальними органами автоматизованого контролю** (інформаційної технології, що забезпечує збирання та обробку даних, формування висновку) питань, визначених частиною другою статті 7 Нової редакції Закону № 922, однак з метою сприяння виконанню такого контролю **побудовано автоматизовану взаємодію, регламентовану спільним наказом Мінфіну та Мінекономіки від 04.02.2019 № 149/44 "Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між електронною системою закупівель, єдиним веб-порталом використання публічних коштів та інформаційною системою Державної казначейської служби України", яка фактично передбачає обмін інформацією про проведені процедури публічної закупівлі (у разі якщо замовник є розпорядником або одержувачем бюджетних коштів) і здійснення оплати за договорами про закупівлю в електронній формі між ЕСЗ, єдиним вебпорталом використання публічних коштів та інформаційною системою Казначейства.**

Таким чином, для забезпечення контрольних функцій, які здійснюються Казначейством і Держаудитслужбою відповідно до частини другої статті 7 та статті 8 Нової редакції Закону № 922, необхідна автоматизація відповідних процесів шляхом більш широкого застосування функціональних можливостей ЕСЗ.

Отже, у 2020 році виконано значні обсяги робіт з технічної реалізації в ЕСЗ нововведень, запроваджених Новою редакцією Закону № 922, що створило передумови для очікуваних змін у функціонуванні системи публічних закупівель.

3.2. Щодо міжнародної діяльності

Міжнародне співробітництво у сфері публічних закупівель та підвищення іміджу України на міжнародній арені як держави із сучасною системою публічних закупівель є одним із напрямів реалізації **Стратегії**, яким передбачено:

- двосторонню та багатосторонню взаємодію з відповідними державними органами та міжнародними організаціями, які представляють інтереси іноземних держав або членів міжнародних організацій у сфері публічних закупівель, а також приєднання України до міжнародних угод та структур з метою гармонізації принципів та процедур публічних закупівель на умовах взаємності, запровадження в системі публічних закупівель міжнародних технічних стандартів та обміну інформацією про публічні закупівлі;

- взаємодію з Європейською Комісією з метою імплементації глави 8 розділу IV Угоди про асоціацію з ЄС, а також участь України у роботі Комітету Світової організації торгівлі з питань державних закупівель.

Звіт Мінекономіки містить інформацію про міжнародне співробітництво у сфері публічних закупівель (розділ "Міжнародна діяльність").

Із даних Звіту Мінекономіки вбачається, що у 2020 році у межах реалізації функції міжнародного співробітництва у сфері публічних закупівель Мінекономіки продовжено співпрацю, зокрема, з Європейською Комісією щодо імплементації глави 8 розділу IV Угоди про асоціацію з ЄС і Комітетом Світової організації торгівлі з питань державних закупівель щодо захисту прав учасників закупівель.

Значну увагу приділено проведенню міжнародних зустрічей (у т. ч. розглянутим питанням та досягнутим домовленостям), вивченню, узагальненню та поширенню світового досвіду, а також питанням впровадження передових практик для вдосконалення та подальшого реформування сфери закупівель.

Загалом, звітні дані щодо міжнародного співробітництва у сфері публічних закупівель всебічно висвітлюють відповідну діяльність, яка здійснювалася згідно з пріоритетами, визначеними Стратегією, при цьому враховано рекомендації Рахункової палати щодо відображення результативних показників проведених заходів.

3.3. Щодо професіоналізації сфери публічних закупівель

Стратегією визначено, що важливим завданням інституційної реформи є професіоналізація публічних закупівель, яка надасть можливість підвищити якість та керованість процесом організації процедур закупівлі, забезпечить економію бюджетних коштів, посилить підзвітність замовників та дозволить інтегрувати функцію публічних закупівель у цілісну систему управління державними фінансами. Професіоналізація публічних закупівель розглядається як необхідна складова адаптації до міжнародних стандартів та оптимізації в єдиній системі централізованих та децентралізованих публічних закупівель.

Професіоналізація публічних закупівель відповідно до Стратегії, зокрема, передбачатиме:

- поступову ліквідацію комітетів конкурсних торгів у поєднанні з поглибленим навчанням спеціалістів на основі використання сучасних методик та технологій;

- запровадження кваліфікації "Спеціаліст з питань публічних закупівель" різного рівня; установлення кваліфікаційних вимог до осіб, які залучатимуться до відповідних функцій в організаціях-замовниках на різних етапах закупівлі (фінансового планування, підготовки специфікацій, маркетингу, організації процедур закупівлі, правового забезпечення та управління контрактами тощо); поступову заміну діяльності комітетів з конкурсних торгів функціональними обов'язками спеціалістів, що залучені до виконання функції публічних закупівель.

***Довідково.** Для узгодженого розуміння функцій особи, яка буде відповідальною за організацію та проведення процедури закупівлі, розроблено та затверджено наказом Міністерства соціальної політики України від 18.02.2019 № 234 Професійний стандарт для професії "Фахівець з публічних закупівель";*

- підтримку процесу професіоналізації програмами підготовки фахівців у сфері публічних закупівель на основі сучасних методів навчання (онлайн-курсів, модульного дистанційного навчання тощо). Спеціалізовані курси з підготовки спеціалістів з питань публічних закупівель повинні пропонуватися в межах програм підготовки та перепідготовки державних службовців, а також навчальних програм для економістів, юристів та технічних спеціальностей. Крім того, з метою підтримки публічних замовників та членів комітетів конкурсних торгів, що залучаються до організації публічних закупівель, передбачається формування Уповноваженим органом з питань закупівель служби консультативної підтримки з питань публічних закупівель.

Звіт Мінекономіки містить інформацію щодо професіоналізації сфери публічних закупівель (розділ "Професіоналізація, консультації та методологія").



Приведені
показники:

**Звіт Мінекономіки,
розділ "Професіоналізація, консультації та методологія"**

взаємодія із закладами вищої освіти;
організація нарад і семінарів з питань публічних закупівель;
надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель;
надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань публічних закупівель на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу з питань закупівель;
розроблення спільно з іншими органами методологій щодо особливостей здійснення публічних закупівель у різних сферах та їх оприлюднення на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу з питань закупівель;
розгляд звернень щодо визначення та/або створення централізованих закупівельних організацій.

Так, згідно зі Звітом Мінекономіки Новою редакцією Закону № 922 передбачено, що з 01.01.2022 відповідальність за організацію та проведення публічних закупівель покладається виключно на уповноважених осіб⁹, при цьому до вказаного терміну такі функції може виконувати тендерний комітет.

Мінекономіки відповідно до вимог Нової редакції Закону № 922

⁹ Уповноважена особа (особи) – службова (посадова) чи інша особа, яка є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі/спрощених закупівель згідно з Новою редакцією Закону № 922 на підставі власного розпорядчого рішення замовника або трудового договору (контракту).

(абзац другий частини восьмої статті 11) щодо обов'язкового проходження тестування уповноваженими особами на вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель для підтвердження свого рівня володіння необхідними знаннями у сфері публічних закупівель з 01.01.2022 проведено роботу з визначення концепції та розроблення проєкту Порядку організації тестування уповноважених осіб.

Водночас Міністерством продовжено у 2020 році роботу з підвищення рівня професіоналізації у сфері публічних закупівель, зокрема, шляхом:

- **взаємодії з 39 закладами вищої освіти**, з яких у 5-ти запроваджено освітню програму, у 30-ти – навчальну дисципліну або модулі для першого та другого освітніх рівнів, у 4-х розпочато підготовку до запровадження навчання з 2021 навчального року. Крім того, підготовлено інформацію про нововведення Нової редакції Закону № 922 для її врахування закладами вищої освіти під час адаптації навчальних програм до оновленого законодавства;

- **організації нарад і семінарів з питань публічних закупівель**.

Зважаючи на встановлені карантинні обмеження, замість нарад і семінарів з питань закупівель розміщувалась інформація, навчальні матеріали та серії відеозаписів щодо оновленого закупівельного законодавства в мережі "Фейсбук", на вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель у розділі "Публічні закупівлі", підрозділ "Професіоналізація", та на YouTube-каналі Prozorro TV;

- **надання узагальнених відповідей рекомендаційного характеру** щодо застосування законодавства у сфері закупівель.

У звітному періоді Мінекономіки підготовлено 20 листів рекомендаційного характеру щодо застосування законодавства у сфері закупівель, у яких розкрито 90 тем. Ці листи розміщено на вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель;

- **надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру** з питань закупівель на вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель.

У звітному періоді через вебпортал Уповноваженого органу з питань закупівель надійшло понад 2 100 запитів (у 2 рази більше, ніж у 2019 році), відповіді на які оприлюднено на цьому ж вебпорталі;

- **розроблення спільно з іншими органами методологій щодо особливостей здійснення публічних закупівель у різних сферах та їх оприлюднення на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу з питань закупівель** (напряму діяльності, передбачений Новою редакцією Закону № 922).

У межах зазначеної діяльності Мінекономіки забезпечено підготовку та затвердження Методології особливостей здійснення закупівель у сфері дорожнього господарства (наказ від 17.08.2020 № 1572), а також за ініціативи першої леді Олени Зеленської затверджено Методичні рекомендації щодо методології особливостей здійснення закупівель у сфері організації харчування в закладах освіти (наказ від 30.10.2020 № 2208).

Водночас у Звіті Мінекономіки зазначено, що у 2020 році Міністерством здійснено аналіз проблематики публічних закупівель в окремих сферах (за кодами єдиного закупівельного словника), мета якого – встановити необхідність розроблення методик здійснення закупівель, однак результатів

цього аналізу не наведено, що зменшує актуальність та значущість звітних даних;

- розгляду звернень щодо визначення та/або створення централізованих закупівельних організацій.

Довідково. Одним з напрямів розвитку професіоналізації є централізація закупівель, яка має на меті професіоналізацію сфери публічних закупівель шляхом залучення більш фахового персоналу, а також економії коштів платників податків за рахунок об'єднання типових тендерів шляхом створення централізованих закупівельних організацій¹⁰ (далі – ЦЗО).

Мінекономіки з метою поінформованості суб'єктів сфери закупівель підготовлено рекомендації щодо створення ЦЗО та умов їх діяльності. Ці рекомендації та презентаційні матеріали оприлюднено на вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель.

На кінець звітного періоду в Україні визначено 3 ЦЗО, з яких 2 – на центральному рівні та 1 – на регіональному.

Крім того, Мінекономіки проведено аналіз закупівель у містах Одеси та Харкові, а також Одеській та Харківській областях з метою підготовки рекомендацій щодо доцільності створення ЦЗО та/або передачі закупівель до них.

Загалом, інформація Звіту Мінекономіки з питань професіоналізації сфери публічних закупівель спрямована на висвітлення стану реалізації у 2020 році відповідних функцій Міністерства, водночас Звіт не містить оцінки ступеня відповідності фактичних результатів вказаної діяльності очікуваним результатам.

Таким чином, наведена у Звіті Мінекономіки інформація щодо професіоналізації сфери публічних закупівель розлого висвітлює цю діяльність, відображає її обсяги та заходи щодо підвищення професіоналізму. При цьому Міністерством не надано оцінки ступеня відповідності фактичних результатів професіоналізації очікуваним. Така інформація з огляду на завершення у 2021 році строку для переходу відповідальності за організацію та проведення публічних закупівель від тендерних комітетів до уповноважених осіб могла бути актуальною, своєчасною та значущою. Звіт Мінекономіки також не містить висновків щодо проведеного Міністерством аналізу проблематики публічних закупівель в окремих сферах за кодами єдиного закупівельного словника, за результати якого встановлюється необхідність розроблення методологій.

3.4. Щодо статистичних підсумків функціонування сфери публічних закупівель

До Звіту Мінекономіки включено розділ "Статистичні дані".

Із даних Звіту Мінекономіки вбачається, що від початку роботи ЕСЗ та станом на 01.01.2021 оголошено 7,7 млн процедур з очікуваною вартістю 4,3 трлн грн, з яких успішно завершено більш як 7 млн з очікуваною вартістю 2,776 трлн гривень.

¹⁰ Централізовані закупівельні організації – юридичні особи державної або комунальної власності, що визначаються Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування як замовники, які організовують і проводять тендери та закупівлі за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до Нової редакції Закону № 922.

Загальна кількість організаторів, за даними ЕСЗ, зросла і на кінець звітного року становила **45 393**, при цьому збільшилася і кількість **учасників – 347 567**, що свідчить про зменшення перешкод для участі у публічних закупівлях та поступове підвищення довіри представників бізнесу до процесу закупівель.

У Звіті Мінекономіки також вказано: за даними ЕСЗ, **різниця суми між очікуваною вартістю закупівель і сумою укладених договорів з моменту повноцінного запуску ЕСЗ та станом на кінець 2020 року – понад 153 млрд гривень. Середня кількість пропозицій на торги впродовж 2016 – 2020 років становила 2,31.**

Зазначені статистичні показники є абсолютними величинами, які відображають обсяги окремих процесів, що відбулися в ЕСЗ від початку її роботи. Аналіз цих показників, зокрема за 2020 рік, наведено в наступних розділах цього Звіту.

3.4.1. Щодо кількісних показників за процедурами закупівель

Згідно з основними напрямками реалізації Стратегії гармонізація законодавства України у сфері публічних закупівель з відповідними директивами ЄС передбачатиме гармонізацію стандартних процедур публічних закупівель, технік та інструментів у сфері публічних закупівель, зокрема, запровадження процедури з обмеженою кількістю учасників, переговорної процедури, конкурентного діалогу, електронного аукціону та інших.

Передбачені Новою редакцією Закону № 922 **процедури закупівель, які були ключовими елементами функціонування системи публічних закупівель у 2020 році, включено до Звіту Мінекономіки і наведено в додатку.**

Окремо необхідно зазначити, що **Нова редакція Закону № 922, крім запровадження нових методів публічних закупівель, вплинула на інші методи, оскільки переглянуто вартісну межу закупівлі (порог), залежно від якої обирається тип, процедура та методи публічних закупівель.**

Звіт Мінекономіки, як передбачено пунктом 3 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922, містить кількісні показники в розрізі процедур публічних закупівель, які характеризують обсяги системи публічних закупівель.



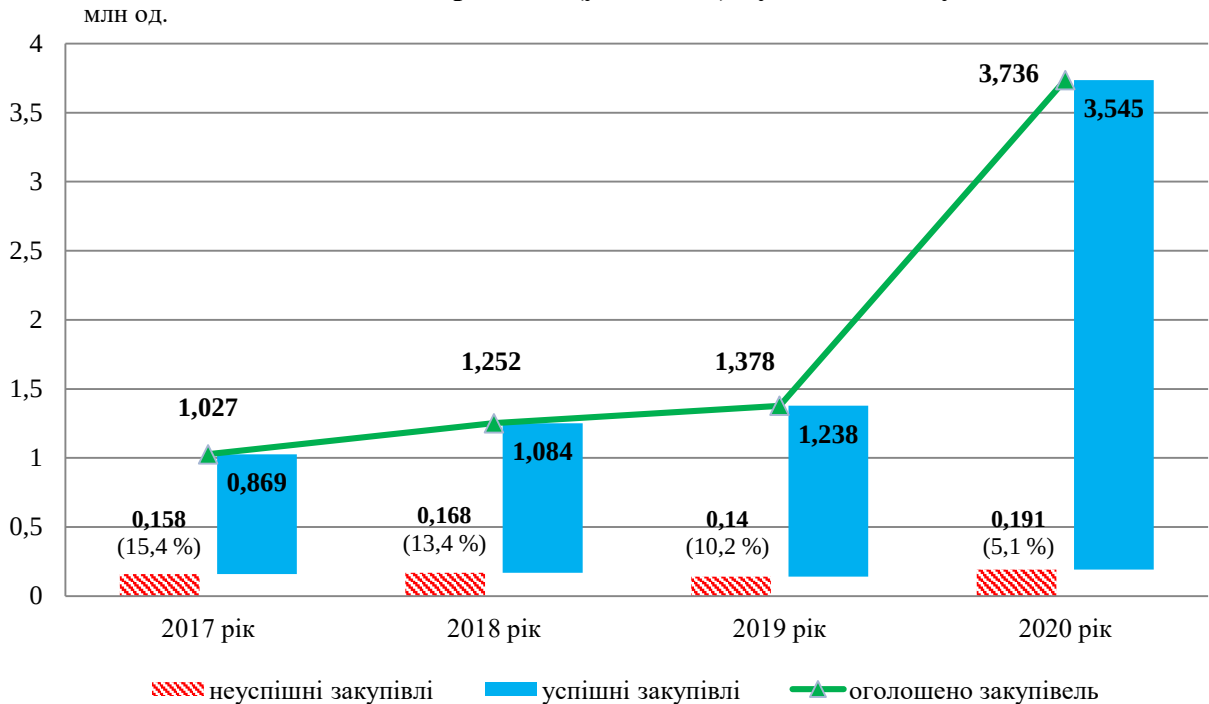
Приведені показники:

Звіт Мінекономіки, розділ "Кількісні показники в розрізі процедур закупівель"

кількість оголошених публічних закупівель;
кількість завершених тендерів і кількість лотів (таблиця 1 Звіту Мінекономіки);
кількість завершених тендерів за методами закупівель (таблиця 2 Звіту Мінекономіки);
діапазон кількості укладених договорів за сумами договорів (діаграма 2 Звіту Мінекономіки);
кількість активних замовників;
кількість учасників публічних закупівель (таблиця 3 Звіту Мінекономіки);
кількісні показники щодо участі в публічних закупівлях України іноземних учасників;
кількість відхилених пропозицій у 2020 році та відношення кількості відхилених пропозицій 2020 року до 2019 року у відсотках (таблиці 5 та 6 Звіту Мінекономіки);
кількість тендерів, у яких було зафіксовано аномально низьку ціну тендерної пропозиції та переможцем став учасник, яким було надано обґрунтування такої ціни (таблиця 8 Звіту Мінекономіки).

Дані Звіту Мінекономіки про **кількість оголошених і завершених (успішних) публічних закупівель у 2020 році**, що порівнюються з відповідними показниками минулих років, джерелами яких є щорічні звіти за 2017, 2018 і 2019 роки, відображає діаграма 1.

Діаграма 1. Кількість оголошених та завершених (успішних) публічних закупівель



Діаграма 1 відображає порівняння у часовому періоді (2017–2020 роки) річних показників щодо кількості оголошених, успішних (завершених) та неуспішних публічних закупівель, інформацію про які оприлюднено в ЕСЗ. Аналіз даних свідчить:

- **кількість оголошених публічних закупівель щороку збільшувалася, у 2020 році цей показник порівняно з попереднім роком (1,378 млн) зріс на 2,358 млн (у 2,7 раза) – до 3,736 мільйона.** Так само збільшувалася і кількість успішних (завершених) публічних закупівель;

- **частка публічних закупівель, які не відбулися, у загальній кількості оголошених упродовж чотирьох років зменшувалася та у 2020 році становила 5,1 відс. (2017 рік – 15,4 відс., 2018 рік – 13,4 відс., 2019 рік – 10,2 відсотка).**

Отже, дані Звіту Мінекономіки щодо кількості оголошених (3,736 млн) та успішних (3,545 млн) публічних закупівель у 2020 році, а також порівняльний аналіз з показниками попереднього року свідчать, що обсяги системи публічних закупівель щороку збільшуються, особливо стрімка динаміка спостерігалась у звітному періоді.

Дані Звіту Мінекономіки щодо **кількості завершених тендерів у 2020 році за методами публічних закупівель** з метою здійснення аналізу згруповано в розрізі порогів, процедур і методів публічних закупівель та порівняно з відповідними показниками минулих років, джерелами яких є щорічні звіти за 2018 і 2019 роки (таблиця 1).

Кількість завершених тендерів у розрізі методів закупівель

Методи закупівель	Процедури	Кількість завершених тендерів (закупівель)					
		2018 рік		2019 рік		2020 рік	
		всього	відс.	всього	відс.	всього	відс.
ДОПОРОГИ							
Процедура звітування про укладений договір	неконкурентні	783 737	72,28	958 937	77,46	3 062 568	86,39
Звіт про укладений договір (COVID-19)	неконкурентні	х	х	х	х	129 171	3,64
Спрощені закупівлі	конкурентні	х	х	х	х	110 300	3,11
Допорогова закупівля	конкурентні	167 170	15,42	133 517	10,78	74 271	2,1
Електронні каталоги	неконкурентні	х	х	х	х	6 652	0,19
Всього:	х	950 907	87,70	1 092 454	88,24	3 382 962	95,43
НАДПОРОГИ							
Відкриті торги	конкурентні	78 322	7,22	85 840	6,94	91 053	2,57
Відкриті торги з публікацією англійською мовою	конкурентні	4 789	0,44	4 367	0,35	7 883	0,22
Закупівля за рамковою угодою	конкурентні	х	х	х	х	446	0,01
Переговорна процедура (для потреб оборони)	конкурентні	1 359	0,13	1 405	0,11	2 212	0,06
Конкурентний діалог	конкурентні	— *	— *	— *	— *	33	0,00
Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою	конкурентні	— *	— *	— *	— *	1	0,00
Переговорна процедура	неконкурентні	48 866	4,51	53 934	4,36	30 925	1,71
Переговорна процедура за нагальною потребою	неконкурентні					29 582	
Всього:	х	133 336	12,30	145 546	11,76	162 135	4,57
РАЗОМ:	х	1 084 243	100,00	1 238 000	100,00	3 545 097	100,00
у тому числі:	конкурентні	251 640	23,21	225 129	18,18	286 199	8,07
	неконкурентні	832 603	76,79	1 012 871	81,82	3 258 898	91,93

* У щорічних звітах відповідні дані з різних причин не виділялися в окремі показники.

Таблиця 1 відображає порівняння в часовому періоді (2018–2020 роки) річних показників щодо кількості завершених тендерів, інформацію про які оприлюднено в ЕСЗ, у розрізі типів, процедур та методів закупівель, а також структури методів закупівель. Аналіз даних свідчить:

1) Щодо кількості завершених публічних закупівель (тендерів), яка щороку збільшується, а у 2020 році цей показник порівняно з попереднім роком (1,238 млн) зріс на 2,307 млн (у 2,9 раза) – до 3,545 млн (дивись діаграму 1).

Відповідно до Звіту Мінекономіки у 2020 році **кількість закупівель, інформацію про які оприлюднено в ЕСЗ, а також частка допорогових і неконкурентних закупівель збільшилась у зв'язку з:**

• **нововведеннями в процедурі звітування про укладений договір (неконкурентний метод допорогових закупівель, частка якого в загальній кількості завершених тендерів у 2020 році становить 86,39 відс.), пов'язаними з Новою редакцією Закону № 922, які полягають у тому, що в разі здійснення публічних закупівель:**

вартість яких не перевищує 50 тис. грн (без використання ЕСЗ), замовник обов'язково оприлюднює в ЕСЗ звіт про договір про закупівлю (до нововведень

такий звіт оприлюднювався в разі, якщо вартість предмета закупівлі дорівнювала або перевищувала **50 тис. грн** і була меншою за порогові значення Закону № 922);

вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн та є меншою за порогові значення, а також у разі незастосування до таких закупівель порядку проведення спрощених закупівель з підстав, передбачених частиною сьомою статті 3 Нової редакції Закону № 922, замовник обов'язково **оприлюднює в ЕСЗ звіт** про договір про закупівлю, укладений без використання ЕСЗ;

• **упровадженням у 2020 році як винятку¹¹ механізму звітування про укладений договір (COVID-19)**, частка якого в загальній кількості завершених тендерів становить у звітному періоді **3,64 відсотка**.

*Довідково. Виняток полягає в непоширенні дії Нової редакції Закону № 922 на випадки, якщо предметом закупівлі є товари, роботи чи послуги, необхідні для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19). За результатами такої закупівлі (здійснюється без застосування ЕСЗ) замовник обов'язково **оприлюднює в ЕСЗ звіт**.*

Окремо слід звернути увагу на дані Звіту Мінекономіки щодо діапазону **кількості укладених договорів за сумами** (діаграма 2 Звіту Мінекономіки), які відображають вплив вищезазначених законодавчих нововведень на оприлюднення в ЕСЗ інформації про публічні закупівлі, що відбулися без використання ЕСЗ. Так, у 2020 році в ЕСЗ оприлюднено інформацію про 3 191 739 договорів (90,03 відс. загальної кількості оприлюднених), укладених без використання ЕСЗ шляхом застосування механізмів неконкурентних процедур допорогових закупівель "Процедура звітування про укладений договір" та "Звіт про укладений договір (COVID-19)", при цьому кількість договорів, які укладалися на суму:

- до 50 тис. грн – збільшилася порівняно з відповідним показником 2019 року на 363 відс. – до 2 943 037 договорів;
- від 50 до 200 тис. грн – зменшилась на 26 відс. і становила 198 128 договорів;
- від 200 до 1 млн грн – зменшилась на 8 відс. – до 39 174 договорів;
- понад 1 млн грн – зменшилась на 7 відс. – до 11 400 договорів.

Отже, **законодавчі нововведення, пов'язані насамперед із розширенням кола закупівель, інформація про які вноситься до ЕСЗ шляхом оприлюднення звіту про закупівлю, зумовили збільшення у 2020 році кількості завершених тендерів до 3,545 млн, або на 2,307 млн (у 2,9 раза).**

2) Щодо типів та процедур публічних закупівель:

- **відсотковий розподіл кількості завершених тендерів між надпороговими та допороговими закупівлями** впродовж останніх трьох років зростає в бік допорогових закупівель, так, у 2018 році відповідне співвідношення становило 12,3 і 87,7 відс., у 2019 році – 11,76 і 88,24 відс. та у 2020 році – 4,57 та 95,43 відс.;

¹¹ Законом України від 17.03.2020 № 530-ІХ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)" внесено зміни, зокрема, до Нової редакції Закону № 922.

- відсотковий розподіл кількості завершених тендерів між конкурентними та неконкурентними закупівлями збільшується в бік неконкурентних закупівель: 2018 рік – відповідно 23,21 і 76,79 відс., 2019 рік – 18,18 і 81,82 відс., 2020 рік – 8,07 та 91,93 відсотка.

У Звіті Мінекономіки здійснено порівняльний аналіз відсоткового розподілу показників конкурентних (8,07 відс.) і неконкурентних (91,93 відс.) закупівель за 2020 рік, при цьому Міністерством не надано оцінки такого співвідношення з точки зору прийнятності показників.

Аналогічної оцінки потребують показники відсоткового розподілу допорогових (95,43 відс.) і надпорогових (4,57 відс.) закупівель, які у Звіті Мінекономіки залишилися поза увагою.

3) Щодо впровадження нововведень Нової редакції Закону № 922.

Із Звіту Мінекономіки вбачається, що у 2020 році виконано значний обсяг робіт із впровадження нововведень Нової редакції Закону № 922 та їх технічної реалізації в ЕСЗ, зокрема забезпечено впровадження процедур нових методів закупівель: "Спрощені закупівлі", "Закупівля за рамковою угодою", "Електронні каталоги" (раніше працювали у тестовому режимі) та "Звіт про укладений договір (COVID-19)", а також необхідне технічне коригування процедур існуючих методів. Ці зміни значно розширили межі та інструментарій системи публічних закупівель.

Водночас у Звіті Мінекономіки не висвітлено інформації про такі методи закупівель, як "Конкурентний діалог", "Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою", "Переговорна процедура за нагальною потребою", особливий вид закупівель енергосервісу (ЕСКО контракти), а також не проаналізовано практики застосування методів закупівель.

Слід зазначити, що не впроваджено нового методу закупівель "Торги з обмеженою участю", законодавча норма про застосування якого набрала чинності 19.10.2020 (пункт 1 розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" Нової редакції Закону № 922).

Отже, законодавчі нововведення та реалізовані технічні вдосконалення ЕСЗ уможливили перехід у 2020 році системи публічних закупівель на якісно новий рівень, однак цей процес за окремими напрямками не завершено.

Дані Звіту Мінекономіки щодо кількості активних замовників у 2020 році свідчать, що порівняно з попереднім роком цей показник збільшився на 23,81 відс. і становив 37 905 замовників.

Найбільшу кількість замовників зосереджено в таких областях: Київська – 3 549, Дніпропетровська – 3 140, Львівська – 2 422.

При цьому 23,55 відс. замовників за рік провели від 1 до 10 закупівель, 11,27 відс. – від 11 до 20 закупівель, 36,33 відс. – від 20 до 100 закупівель, більше 100 закупівель на рік провели 28,85 відс. замовників.

Дані Звіту Мінекономіки щодо кількості учасників закупівель у 2020 році (таблиця 3 Звіту Мінекономіки) з метою здійснення аналізу згруповано у розрізі порогів, процедур і методів закупівель (таблиця 2).

Дані щодо активності учасників у 2020 році за методами закупівель

Методи закупівель	Процедури	Кількість унікальних учасників	Приріст учасників у 2020 році порівняно з 2019 роком, відс.
ДОПОРОГИ			
Процедура звітування про укладений договір	неконкурентні	221 588	63
Звіт про укладений договір (COVID-19)	неконкурентні	11 956	—
Спрощені закупівлі	конкурентні	35 558	—
Допорогова закупівля	конкурентні	—*	—*
Електронні каталоги	неконкурентні	—**	—*
Всього:	х	269 102	—*
НАДПОРОГИ			
Відкриті торги	конкурентні	41 357	5
Відкриті торги з публікацією англійською мовою	конкурентні	10 054	75
Закупівля за рамковою угодою	конкурентні	129	330
Переговорна процедура (для потреб оборони)	конкурентні	1 683	31
Конкурентний діалог	конкурентні	21	-4
Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою	конкурентні	3	-25
Переговорна процедура	неконкурентні	11 381	6
Переговорна процедура за нагальною потребою	неконкурентні	3 542	35
Всього:	х	68 170	
РАЗОМ:	х	337 272	—*
у тому числі:	конкурентні	88 805	—*
	неконкурентні	248 467	—*

* У Звіті Мінекономіки відповідні дані не наведено.

** В електронному каталозі від початку його функціонування та станом на кінець звітного періоду 6 044 учасники.

Аналіз активності учасників за методами закупівель, які завершилися у 2020 році, свідчить, що найбільша їх кількість брала участь у процедурах відкритих торгів (41 357 учасників) та спрощених закупівлях (35 558 учасників).

При цьому 11 956 учасниками укладено договори на закупівлі товарів, робіт чи послуг, необхідних для виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19).

У Звіті Мінекономіки зазначається, що у 2020 році загальна кількість учасників збільшилась на 35,04 відс., що свідчить про зручність, прозорість і відкритість ЕСЗ. Разом з тим вимога Нової редакції Закону № 922 про обов'язковість застосування спрощеної закупівлі вартістю від 50 тис. грн в ЕСЗ зменшує перешкоди для участі у публічних закупівлях малого та середнього бізнесу, чим і пояснюється збільшення загальної кількості учасників. У свою чергу, зменшення кількості учасників у процедурах конкурентного діалогу, у тому числі з публікацією англійською мовою, пояснюється непопулярністю цієї процедури закупівлі. Така процедура передбачена для застосування в окремих випадках.

Дані Звіту Мінекономіки про участь в публічних закупівлях України іноземних учасників вказують на те, що у звітному періоді участь в публічних

закупівлях України взяли **593 учасники із 43 країн світу. Частка договорів, укладених з іноземними учасниками, від загальної кількості становить 0,02 відс. на суму понад 32 млрд гривень.**

Найбільшу кількість договорів укладено з учасниками з Чехії – 71, Великої Британії – 70, Республіки Польща – 63, Федеративної Республіки Німеччина – 60, Швейцарської Конфедерації – 55.

Найчастіше договори укладалися під час закупівлі таких товарів, робіт і послуг: з будівництва трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь; послуг з юридичного консультування та юридичного представництва; обладнання для повітряних і космічних літальних апаратів, тренажери, симулятори та супутні деталі; з організації виставок, ярмарок і конгресів; арматури трубопровідної (крани, вентилі, клапани та подібні пристрої).

При цьому поза увагою Міністерства залишилося питання участі українського бізнесу в міжнародних закупівлях, водночас обсяг ринку державних закупівель, охоплений Угодою Світової організації торгівлі про державні закупівлі, до якої приєдналася й Україна¹², за даними Мінекономіки, оцінюється в 1,7 трлн дол. США щороку¹³.

Дані Звіту Мінекономіки про частку відхилених пропозицій свідчать, що впродовж 2020 року цей показник зменшився і становив 11,91 відс. проти 16,35 відс. у 2019 році.

Замовники найчастіше вказували такі причини дискваліфікації учасників: учасник не відповідає критеріям тендерної документації – 64 792; не вказано причини дискваліфікації – 16 813; учасник не надав необхідних документів – 17 827; учасник не відповідає кваліфікаційним критеріям – 13 270; переможець відмовився від підписання договору – 6 400 випадків.

У 2020 році в надпорогових закупівлях показник закупівель, які не відбулись, становив – 29,34 відс. проти 28,1 відс. у 2019 році. При цьому частка публічних закупівель, які відмінено у звітному році, становить 3,81 відс. (у 2019 році – 8 відсотків).

За даними Звіту Мінекономіки, у 2020 році проведено 1 676 тендерів, у яких зафіксовано аномально низьку ціну тендерної пропозиції та переможцем став учасник, яким надано обґрунтування такої ціни. Із цими переможцями укладено договорів на суму більш як 1,020 млрд грн, при цьому Міністерство вказує на різницю між очікуваною вартістю та сумою договорів, яку названо економією, що становить майже 1,349 млрд гривень.

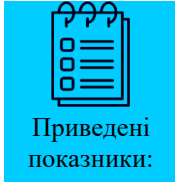
Отже, дані Звіту Мінекономіки щодо кількісних показників за процедурами закупівель свідчать, що обсяги системи публічних закупівель щороку збільшуються, найзначніше – у звітному періоді, водночас окремі кількісні показники потребують оцінки Міністерства з точки зору прийнятності їх значень.

¹² Закон України від 16.03.2016 № 1029-VIII "Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі".

¹³ Вебпортал Мінекономіки – <https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=274b77ed-ad89-446f-83f5-7686f44827bd&title=UgodaSotProDerzhavniZakupivli-wtoGpa->.

3.4.2. Щодо кількісних показників за предметами закупівель

Звіт Мінекономіки, як передбачено пунктом 3 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922, містить інформацію про кількісні показники в розрізі предметів закупівель (розділ "Кількісні показники в розрізі предметів закупівель").



**Звіт Мінекономіки,
розділ "Кількісні показники в розрізі предметів закупівель"**

Приведені
показники:

розподіл кількості процедур закупівель за методами закупівель (таблиця 9 Звіту Мінекономіки).

Дані Звіту Мінекономіки про **кількісні показники в розрізі предметів закупівель** (таблиця 9 Звіту Мінекономіки) з метою здійснення аналізу згруповано у розрізі порогів, процедур і методів закупівель (таблиця 3).

Таблиця 3

Структура публічних закупівель у 2020 році у розрізі предметів закупівель

Методи закупівель	Процедури	Послуги		Роботи		Товари	
		кількість	відс.	кількість	відс.	кількість	відс.
ДОПОРОГИ							
Процедура звітування про укладений договір	неконкурентні	855 483	92,16	164 416	77,28	2 042 677	85,08
Звіт про укладений договір (COVID-19)	неконкурентні	3 145	0,34	798	0,38	125 228	5,22
Допорогова закупівля	конкурентні	10 151	1,09	6 216	2,92	57 923	2,41
Спрощені закупівлі	конкурентні	19 198	2,07	23 943	11,25	67 180	2,80
Електронні каталоги	неконкурентні		0,00		0,00	3 225	0,13
Всього:	х	887 977	95,66	195 373	91,83	2 296 233	95,64
НАДПОРОГИ							
Відкриті торги з публікацією англійською мовою	конкурентні	1 762	0,19	1 195	0,56	4 968	0,21
Відкриті торги	конкурентні	14 568	1,57	12 639	5,94	63 944	2,66
Переговорна процедура	неконкурентні	13 554	1,46	2 493	1,17	14 880	0,62
Переговорна процедура за нагальною потребою	неконкурентні	10 081	1,09	881	0,41	18 620	0,78
Переговорна процедура (для потреб оборони)	конкурентні	233	0,02	148	0,07	1 833	0,08
Закупівля за рамковою угодою	конкурентні	86	0,01		0,00	360	0,01
Конкурентний діалог	конкурентні		0,00	33	0,02		0,00
Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою	конкурентні	1	0,00		0,00		0,00
Всього:	х	40 285	4,34	17 389	8,17	104 605	4,36
РАЗОМ:	х	928 262	100,00	212 762	100,00	2 400 838	100,00
у тому числі:	конкурентні	45 999	4,96	44 174	20,76	196 208	8,17
	неконкурентні	882 263	95,04	168 588	79,24	2 204 630	91,83

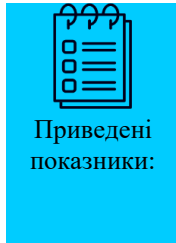
Таблиця 3 відображає структуру публічних закупівель України в розрізі предметів (послуг, робіт і товарів) та типів, процедур і методів закупівель. Аналіз даних свідчить, що у 2020 році організатори публічних закупівель найчастіше закуповували товари, зокрема кількість завершених договорів щодо товарів – 2 400 838 (**67,78 відс.**), послуг – 928 289 (**26,21 відс.**) та робіт – 212 762 (**6,01 відсотка**).

При цьому у 2020 році частка конкурентних закупівель найвищою була при закупівлі робіт – 20,76 відс., товарів – 8,17 відс., послуг – 4,96 відсотка.

Отже, **основну частину публічних закупівель України з точки зору кількості та предметів закупівель становлять товари – 67,78 відсотка.**

3.4.3. Щодо вартісних показників за процедурами закупівель

Звіт Мінекономіки, як передбачено пунктом 3 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922, містить інформацію про вартісні показники в розрізі процедур закупівель (розділ "Вартісні показники в розрізі предметів закупівель").



Приведені показники:

**Звіт Мінекономіки,
розділ "Вартісні показники в розрізі процедур закупівель"**

розподіл за очікуваною вартістю та сумою договорів у звітному періоді за методами закупівель (таблиця 10 Звіту Мінекономіки);

договори з найвищою ціною з учасниками нерезидентами (таблиця 11 Звіту Мінекономіки).

Дані Звіту Мінекономіки про **вартісні показники в розрізі процедур закупівель** (таблиця 9 Звіту Мінекономіки) з метою здійснення аналізу згруповано у розрізі порогів, процедур і методів закупівель (таблиця 4).

Таблиця 4

Розподіл різниці між очікуваною вартістю закупівель та сумою договорів за методами закупівель у 2020 році

Методи закупівель	Процедури	Очікувана вартість лотів		Сума договорів	
		всього, млрд грн	відс.	всього, млрд грн	відс.
ДОПОРОГИ					
Процедура звітування про укладений договір	неконкурентні	111,548	14,92	111,026	16,19
Звіт про укладений договір (COVID-19)	неконкурентні	27,181	3,63	26,637	3,90
Допорогова закупівля	конкурентні	19,037	2,55	17,034	2,48
Спрощені закупівлі	конкурентні	18,242	2,44	16,148	2,35
Електронні каталоги	неконкурентні	0,099	0,01	0,099	0,01
Всього:	х	176,107	23,55	170,944	24,93
НАДПОРОГИ					
Відкриті торги з публікацією англійською мовою	конкурентні	288,151	38,53	259,437	37,83
Відкриті торги	конкурентні	159,461	21,32	142,304	20,75
Переговорна процедура	неконкурентні	63,189	8,45	58,842	8,58
Переговорна процедура за нагальною потребою	неконкурентні	34,808	4,65	31,403	4,58
Переговорна процедура (для потреб оборони)	конкурентні	19,523	2,60	17,083	2,50
Закупівля за рамковою угодою	конкурентні	6,075	0,80	5,231	0,76
Конкурентний діалог	конкурентні	0,603	0,10	0,477	0,07
Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою	конкурентні	0,004	0,00	0,003	0,00
Всього:	х	571,814	76,45	514,780	75,07
РАЗОМ:	х	747,921	100,00	685,724	100,00
у тому числі:	конкурентні	511,096	68,30	457,717	66,70
	неконкурентні	236,825	31,70	228,007	33,30

Таблиця 4 відображає розподіл різниці між очікуваною вартістю та сумою договорів у розрізі типів, процедур та методів закупівель.

За даними Звіту Мінекономіки, економія коштів під час публічних закупівель, що успішно завершилися у 2020 році, а саме різниця між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями закупівель (показники не вказуються), становила більш як 47,3 млрд гривень.

Дані Звіту Мінекономіки про договори з найвищою ціною з учасниками-

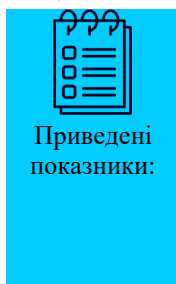
нерезидентами (таблиця 11 Звіту Мінекономіки) свідчать, що найдорожчі договори укладено з учасниками із Французької Республіки – 4,323 млрд грн, Ісламської Республіки Пакистан – 1,933 млрд грн, Азербайджанської Республіки – 0,883 млрд грн, Сполучених Штатів Америки – 0,61 млрд грн та Об'єднаних Арабських Еміратів – 0,579 млрд гривень.

Отже, звітні дані щодо вартісних показників у розрізі процедур закупівель фактично ґрунтуються на показнику різниці між очікуваною вартістю лотів та сумою договорів за методами закупівель. Водночас Мінекономіки різницю між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями закупівель (показники не зазначаються) визначає як економія, що становить 47,3 млрд гривень.

Однак дані щодо економії коштів при публічних закупівлях в обсязі 47,3 млрд грн є такими, що не забезпечують впевненості в їх достовірності, оскільки не ґрунтуються на аналізі чинників, що зумовили виникнення такого показника.

3.4.4. Щодо вартісних показників за предметами закупівель

Звіт Мінекономіки, як передбачено пунктом 3 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922, містить інформацію про вартісні показники за предметами закупівель (розділ "Вартісні показники в розрізі предметів закупівель").



Звіт Мінекономіки,
розділ "Вартісні показники в розрізі предметів закупівель"

джерела фінансування закупівель у 2020 році (таблиця 14 Звіту Мінекономіки);
найбільші суми різниці між очікуваною вартістю та переможними пропозиціями у грошовому виразі (таблиця 12 Звіту Мінекономіки);
найдорожчі договори (за кодами CPV), укладені під час закупівель (таблиця 13 Звіту Мінекономіки).

Так, у Звіті Мінекономіки враховано рекомендації Рахункової палати, надані за результатами аналізу попередніх щорічних звітів, та вперше відображено інформацію про джерела фінансування публічних закупівель (таблиця 5).

Таблиця 5

Джерела фінансування закупівель у 2020 році

Джерело фінансування	Кількість організаторів	Кількість процедур	Очікувана вартість, млрд грн	Сума договору, млрд грн	Частка в загальній сумі укладених договорів
Державний бюджет України	5 663,00	57 597,00	223,24	198,12	43,1
Місцевий бюджет	14 276,00	127 028,00	131,86	117,17	25,5
Власний бюджет (кошти від господарської діяльності підприємства)	3 466,00	56 861,00	107,08	98,67	21,5
Інше	2 869,00	22 088,00	27,43	25,80	5,6
Невідомо	2 198,00	28 110,00	20,30	17,80	3,9
Кредити та позики міжнародних валютно-кредитних організацій	24,00	39,00	1,37	1,31	0,3
Бюджет цільових фондів	268,00	1 286,00	0,47	0,40	0,1
Бюджет Автономної Республіки Крим	27,00	29,00	0,01	0,01	0,0
Разом:	28 791,00	293 038,00	511,76	459,28	100,0

Аналіз даних таблиці 5 свідчить, що наведені у Звіті Мінекономіки відомості щодо джерел фінансування не є зіставними з іншими звітними показниками.

Так, у звітних даних щодо джерел фінансування показник загальної суми договорів становить 459,28 млрд грн (таблиця 14 Звіту Мінекономіки), а за даними ЕСЗ, цей показник – 685,724 млрд грн (таблиця 10 Звіту Мінекономіки), тобто вартісні показники, що характеризують джерела фінансування публічних закупівель, є неповними.

Зазначені відмінності, а також наявність у джерелах фінансування показника "невідомо" свідчать про незавершеність роботи з упровадження в ЕСЗ критеріїв ідентифікації джерел фінансування публічних закупівель.

Отже, надана у Звіті Мінекономіки інформація щодо джерел фінансування публічних закупівель відображає насамперед вдосконалення аналітичної складової ЕСЗ, але для цілей здійснення аналізу функціонування системи публічних закупівель такі показники є ненадійними та незначущими.

Крім того, у Звіті Мінекономіки наведено інформацію у розрізі кодів товарів, робіт та послуг (коди CPV) щодо:

- трьох кодів CPV, за якими утворилися найбільші суми різниці між очікуваною вартістю та переможними процедурами;
- трьох кодів CPV, у межах яких укладено найдорожчі договори;
- трьох кодів CPV, у межах яких укладено найдорожчі договори з іноземними учасниками.

Таким чином, **інформація Звіту Мінекономіки щодо вартісних показників за предметами закупівель, крім окремих прикладів найдорожчих договорів, не містить відомостей щодо функціонування системи публічних закупівель у 2020 році, що свідчить про низький рівень змістовності звітних даних.**

3.4.5. Щодо рівня конкуренції

Створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель є однією із складових мети Закону № 922.

Створення сучасної і дієвої системи публічних закупівель, спрямованої на створення конкурентного середовища та подальший **розвиток добросовісної конкуренції** у сфері закупівель в Україні, **передбачено метою Стратегії.**

Ефективність застосування вищезазначених інструментів ілюструє приклад результатів трьох закупівель, дві¹⁴ з яких здійснено за конкурентною процедурою "Відкриті торги", одну¹⁵ – за неконкурентною "Процедура звітування про укладений договір" (таблиця 6).

¹⁴ Закупівля І: ідентифікатор лота UA-2020-11-30-008639-b – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-11-30-008639-b>, Закупівля ІІ: ідентифікатор лота UA-2020-12-30-003774-a – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-12-30-003774-a>.

¹⁵ Закупівля ІІІ: ідентифікатор лота UA-2020-12-10-002633-a – <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-12-10-002633-a>.

Порівняння результатів публічних закупівель, здійснених за конкурентною процедурою "Відкриті торги" при різних умовах конкурентного середовища

Показники	Закупівля І		Закупівля ІІ					Закупівля ІІІ
Інформація про закупівлю								
Предмет закупівлі	картопля		картопля свіжа продуктова					картопля
обсяг, кг	62 000,0		50 000,0					750
очікувана вартість, грн з ПДВ	806 000,0		800 000,0					х
Тендерні пропозиції учасників								
Учасники процедури закупівлі	№ 1	№ 2	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5	Процедура звітування про укладений договір
первинна пропозиція, грн з ПДВ	793 600,0	804 760,0	441 000,0	445 000,0	494 500,0	700 000,0	800 000,0	
остаточна пропозиція, грн з ПДВ	793 600,0	804 760,0	417 000,0	421 000,0	422 500,0	424 000,0	800 000,0	
Переможець	793 600,0	–	417 000,0	–	–	–	–	15 000,00
Результати закупівель								
Різниця між очікуваною вартістю та пропозицією переможця:								
грн	12 400,0	–	383 000,0	–	–	–	–	х
відс.	2	–	48	–	–	–	–	х
Ціна за кг, грн з ПДВ	12,8	–	8,3		–	–	–	20,0

Дані таблиці 6 відображають узагальнену інформацію про три реально здійснені публічні закупівлі, основною відмінністю яких є результат, що полягає в:

- рівні конкуренції (закупівля І – відкриті торги з двома учасниками, закупівля ІІ – відкриті торги з п'ятьма учасниками, закупівля ІІІ – допорогова закупівля із застосуванням неконкурентної процедури звітування про укладений договір);

- різниці між очікуваною вартістю закупівлі та остаточною пропозицією переможця (закупівля І – 2 відс., закупівля ІІ – 48 відс., закупівля ІІІ – відсутні відомості);

- договірній ціні предмета закупівлі (закупівля І – 12,8 грн/кг, закупівля ІІ – 8,3 грн/кг, закупівля ІІІ – 20 грн/кг).

Очевидним є те, що **вказаного ефекту досягнуто насамперед за рахунок таких чинників:**

- **використання переваг конкурентної процедури закупівлі над неконкурентною**, що створило передумови для отримання найбільш економічно вигідної пропозиції;

- **кількість учасників** у процедурі закупівлі, що збільшило конкуренцію та насамкінець вплинуло на цінові пропозиції.

Звіт Мінекономіки, як передбачено пунктом 3 частини першої статті 9

Нової редакції Закону № 922, містить інформацію про рівень конкуренції (розділ "Рівень конкуренції").



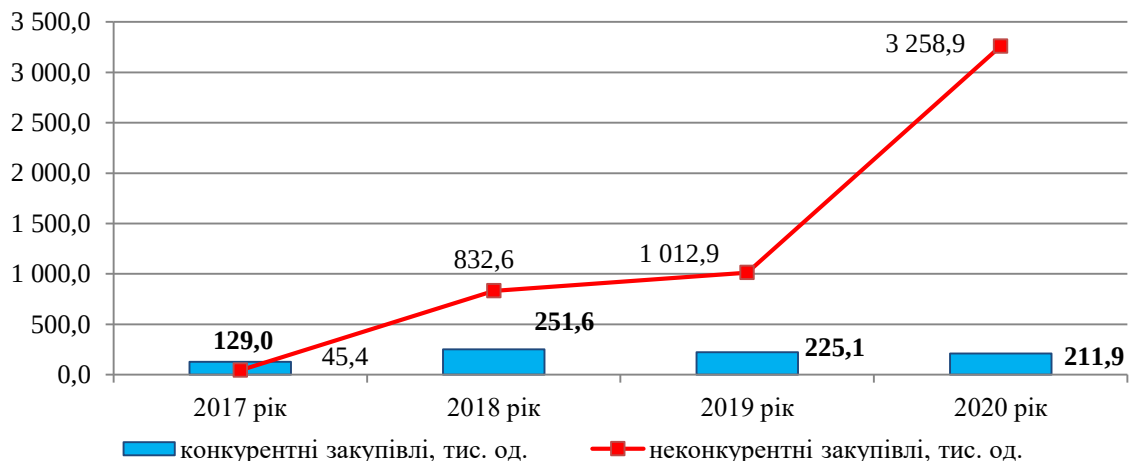
Приведені
показники:

**Звіт Мінекономіки,
питання "Рівень конкуренції"**

розподіл кількості закупівель на конкурентні та неконкурентні у 2020 році у розрізі процедур закупівель (таблиці 15 та 16 Звіту Мінекономіки);
розподіл очікуваної вартості закупівель між конкурентними та неконкурентними процедурами закупівель у 2020 році (таблиці 15 та 16 Звіту Мінекономіки);
середня кількість пропозицій на торги при відкритих торгах та допорогових закупівлях (таблиця 17 Звіту Мінекономіки);
відсотковий розподіл подання тендерних пропозицій (діаграма 3 Звіту Мінекономіки);
кількість використання організаторами переговорної процедури (таблиця 19 Звіту Мінекономіки);
кількість договорів, до яких було внесено зміни щодо істотних умов договору;
кількість тендерів, у яких учасник став переможцем після виконання вимоги замовника, щодо усунення невідповідностей у тендерній пропозиції.

Дані Звіту Мінекономіки про **розподіл кількості закупівель на конкурентні та неконкурентні у 2020 році**, що порівнюються з відповідними показниками минулих років, джерелами яких є щорічні звіти за 2017, 2018 і 2019 роки, відображає діаграма 2.

**Діаграма 2. Розподіл кількості закупівель
на конкурентні та неконкурентні**



Порівняльний аналіз розподілу публічних закупівель на конкурентні та неконкурентні свідчить про:

- **домінування неконкурентних процедур закупівель над конкурентними**, яке триває третій рік поспіль;

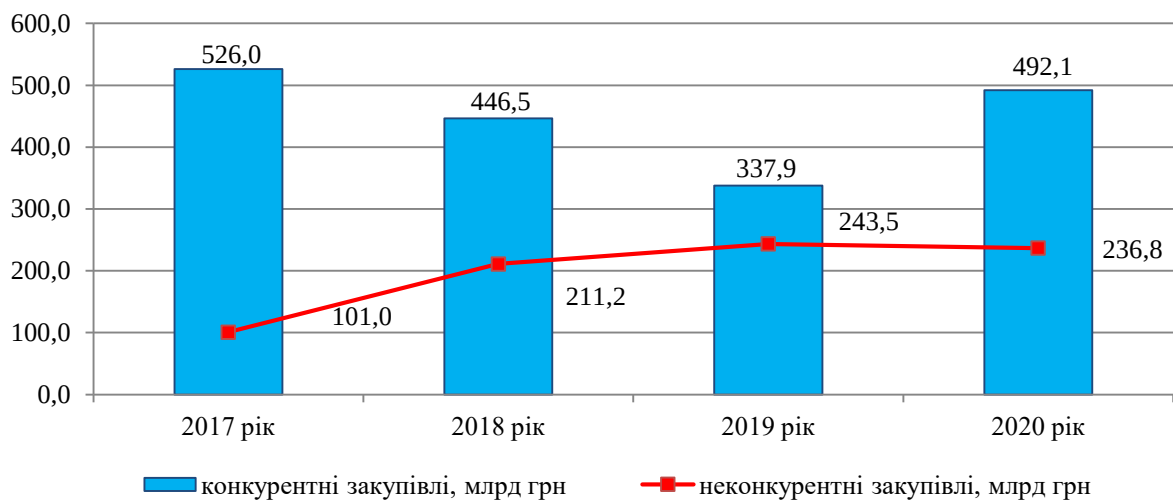
- **стрімке зростання у загальній кількості процедур закупівель частки неконкурентних процедур**, яка досягла у 2020 році 93,9 відс. (3 258,9 із 3 470,8 тис. од.), при цьому відповідний показник у 2019 році становив 81,8 відс. (1 012,9 із 1 238,0 тис. од.), у 2018 році – 76,8 відс. (832,6 із 1 084,2 тис. од.) та у 2017 році – 26 відс. (45,4 із 174,4 тис. од.);

- **наявність тенденції до зменшення кількості конкурентних процедур закупівель**: порівняно з 2018 роком (максимальне значення показника – 251,6 тис. процедур) у 2020 році кількість конкурентних процедур зменшилася на 15,8 відс. (до 211,9 тис. процедур).

Отже, системі публічних закупівель у 2020 році, зважаючи на наведені у Звіті Мінекономіки кількісні показники конкурентних та неконкурентних закупівель, властиве домінуюче застосування замовниками неконкурентних процедур, частка яких досягла 93,9 відс., та подальше посилення тенденції до зменшення кількості конкурентних процедур.

Дані Звіту Мінекономіки про розподіл очікуваної вартості закупівель між конкурентними та неконкурентними процедурами закупівель у 2020 році, що порівнюються з відповідними показниками минулих років, джерелами яких є щорічні звіти за 2017, 2018 і 2019 роки, відображає діаграма 3.

Діаграма 3. Розподіл очікуваної вартості закупівель між конкурентними та неконкурентними процедурами закупівель



Аналіз даних свідчить про:

- щорічні суттєві коливання у співвідношенні показників очікуваної вартості закупівель між конкурентними та неконкурентними процедурами закупівель.

Зокрема, тривалий час спостерігалася динаміка щодо зменшення як обсягу, так і частки коштів, використання яких на придбання товарів, робіт і послуг відбувалося із застосуванням конкурентних процедур закупівель: у 2017 році очікувана вартість закупівель за конкурентними процедурами становила 526,0 млрд грн (83,9 відс.), у 2018 році – 446,5 млрд грн (67,9 відс.), у 2019 році – 337,9 млрд грн (58,1 відсотка).

У 2020 році ця динаміка докорінно змінилася: очікувана вартість закупівель за конкурентними процедурами перевищила відповідні показники двох попередніх років та становила 492,1 млрд грн;

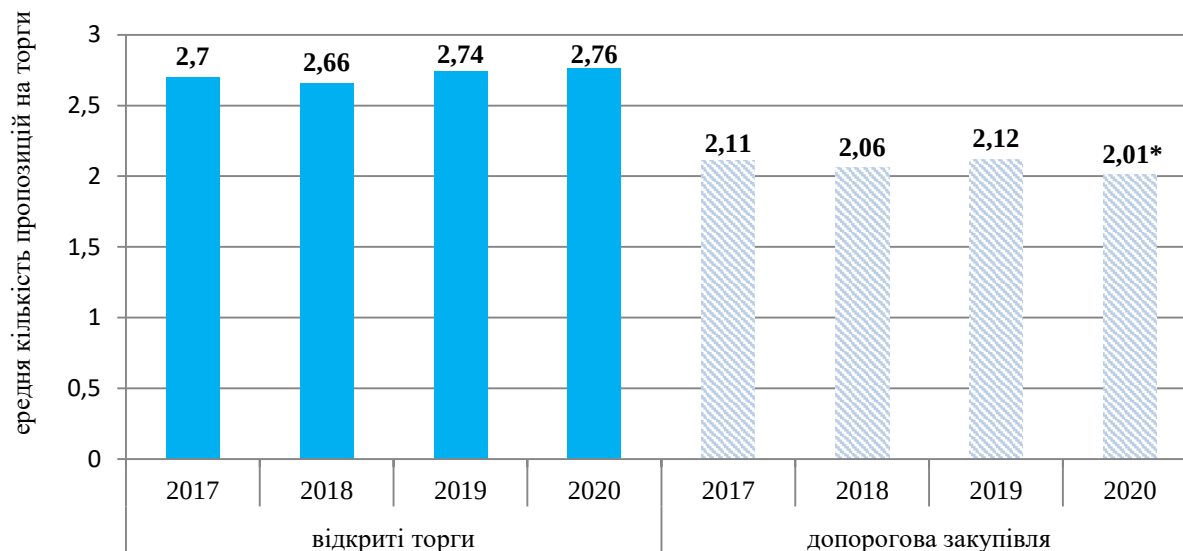
- збільшення у 2020 році частки конкурентних процедур закупівель за очікуваною вартістю до 67,5 відс. (492,1 із 728,9 млрд грн);

- можливе відновлення динаміки зменшення частки неконкурентних процедур закупівель за очікуваною вартістю, показник якої після трирічного зростання у 2020 році вперше знизився та становив 32,5 відс. (2017 рік – 16,1 відс.,

2018 рік – 32,1 відс., 2019 рік – 41,9 відсотка).

Дані Звіту Мінекономіки про **середню кількість пропозицій на торги під час відкритих та допорогових закупівель у 2020 році**, що порівнюються з відповідними показниками минулих років, джерелами яких є щорічні звіти за 2017, 2018 і 2019 роки, відображає діаграма 4.

Діаграма 4. Середня кількість пропозицій на торги під час відкритих торгів і допорогових закупівель



* Джерело показника середньої кількості на торги під час допорогових закупівлях у 2020 році – bipro.prozorro.org.

Аналіз даних діаграми 4 свідчить, що **показник середньої кількості пропозицій під час відкритих торгів** за останні чотири роки збільшився з 2,7 у 2017 році до **у 2020 році** (на 2,2 відсотка).

Водночас відповідний показник при допорогових торгах має незначні коливання і за останні чотири роки є найменшим (2020 рік – 2,01).

Довідково. У Звіті Мінекономіки зазначено (таблиця 18), що у 2020 році найбільша конкуренція в лоті відбулася за такими кодами CPV:

- 38 пропозицій подано за лотом з кодом CPV 45110000-1 "Руйнування та знесення будівель і земляні роботи";
- 29 пропозицій – 33600000-6 "Фармацевтична продукція";
- 27 пропозицій – 39130000-2 "Офісні меблі".

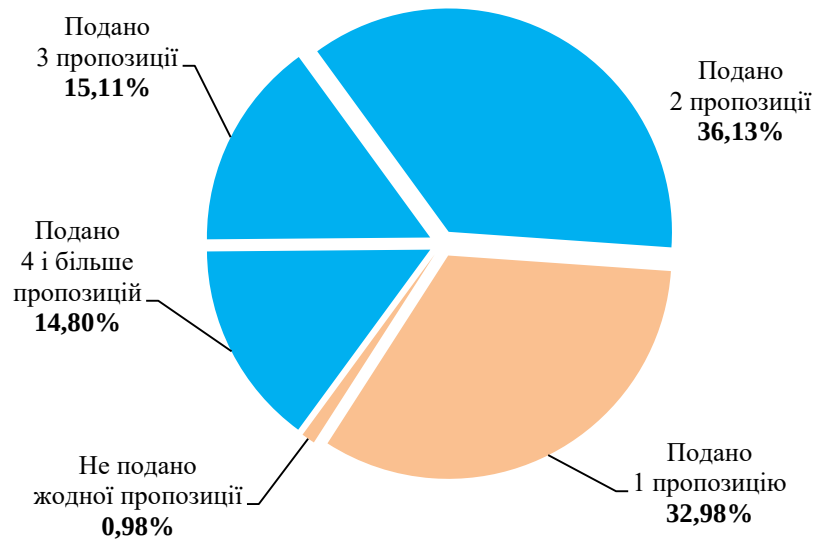
При цьому слід зазначити, що Стратегічним планом діяльності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України на 2017 – 2024 роки, затвердженим 10.07.2019 Першим віцепрем'єр-міністром України – Міністром економічного розвитку і торгівлі України С. І. Кубівим, передбачалося у 2020 році досягти середнього показника участі в публічних закупівлях – 3¹⁶.

Довідково. У Республіці Польща середня кількість пропозицій на торги становила: 2,42 – у 2019 році; 2,19 – у 2018 році; 2,38 – у 2017 році, 2,87 – 2016 році (звіт Голови Управління державних закупівель Республіки Польща щодо функціонування системи державних закупівель у 2019 році, доступний польською мовою за посиланням: <https://cutt.ly/DvDG9f0>).

¹⁶ Завдання 1.4. "Продовження реформування системи публічних закупівель", спрямоване на досягнення стратегічної цілі 1. "Розвиток конкуренції, малого та середнього бізнесу".

Відсотковий розподіл подання тендерних пропозицій щодо проведених у 2020 році конкурентних закупівель відображає діаграма 5.

Діаграма 5. Відсотковий розподіл подання тендерних пропозицій



* Джерело показників – діаграма 3 Звіту Мінекономіки.

Аналіз даних діаграми 5 свідчить, що частка публічних закупівель, на які подано одну тендерну пропозицію або взагалі не подано, становить 33,96 відс., при цьому Міністерством не надано оцінки щодо прийнятності зазначеного показника.

За даними Звіту Мінекономіки, продовжує збільшуватись **кількість випадків застосування організаторами переговорної процедури** (2020 рік – 60 509 процедур). Порівняно з 2019 роком кількість переговорних процедур зросла на 10,84 відсотка.

Серед причин використання переговорної процедури організатори найчастіше відзначали:

- відсутність конкуренції;
- закупівлю творів мистецтва/захист прав ІВ/мистецький чи архітектурний конкурс;
- закупівлю юридичних послуг;
- відміну тендеру замовником двічі;
- потребу здійснити додаткову закупівлю;
- необхідність проведення додаткових будівельних робіт;
- нагальну потребу;
- процедуру відновлення платоспроможності боржника;
- відсутність конкуренції з технічних причин;
- необхідність захисту прав інтелектуальної власності;
- необхідність здійснення закупівлі у постачальника "останньої надії";
- надзвичайну ситуацію;
- надання Україною гуманітарної допомоги іншим державам;

- розірвання договору про закупівлю з вини учасника;
- наявну скаргу до замовника в триваючому тендері.

За даними Звіту Мінекономіки, упродовж 2020 року до **305 534 договорів вартістю понад 459,1 млрд грн**, які укладено за результатами проведених конкурентних процедур закупівель, **внесено зміни до істотних умов договору**.

Слід зазначити, що з урахуванням показника очікуваної вартості лотів надпорогових конкурентних закупівель, який становить **492,1 млрд грн (вказано в підсумку таблиці 15 Звіту Мінекономіки)**, частка вартості договорів, до істотних умов яких внесено зміни (**459,1 млрд грн**), становить **93,3 відс.**, при цьому Міністерством не надано оцінки такій ситуації.

Крім того, зазначено, що у 2020 році проведено **7 393 тендери**, у яких учасник став переможцем після виконання вимоги замовника щодо усунення невідповідностей у тендерній пропозиції. При цьому за такими закупівлями різницю між очікуваною вартістю (**53,9 млрд грн**) та сумою договорів (**48,4 млрд грн**) Мінекономіки визначено як економія у сумі **5,5 млрд гривень**.

Отже, наведені у Звіті Мінекономіки показники конкуренції у 2020 році є неоднозначними з позиції впливу на формування конкурентного середовища у сфері закупівель, у зв'язку з чим необхідна обґрунтована оцінка Міністерства щодо прийнятних значень кожного із запропонованих показників.

4. АНАЛІЗ ЗВІТНИХ ДАНИХ ЩОДО СТАНУ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Новою редакцією Закону № 922 визначено порядок оскарження та моніторингу процедур публічних закупівель, а також заходи з контролю, їх виконавців та інших суб'єктів, що здійснюють контроль у сфері закупівель у межах своїх повноважень, зокрема:

➤ **моніторинг процедур публічних закупівель** відповідно до абзацу першого частини першої статті 8 здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (**Держаудитслужба¹⁷**), та його міжрегіональні територіальні органи.

Моніторинг процедури закупівлі здійснюється протягом проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії;

➤ **Казначейство¹⁸** як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, відповідно до частини другої статті 7 **вживає таких заходів:**

- до здійснення оплати за договором про закупівлю перевіряє наявність

¹⁷ Згідно з пунктом 1 та абзацом п'ятим підпункту 3 пункту 4 Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43.

¹⁸ Згідно з пунктом 1 та абзацом дев'ятим підпункту 15 пункту 4 Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215.

річного плану, договору про закупівлю та звіту про результати проведення процедури закупівлі, що підтверджують проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі, за результатами якої укладено договір про закупівлю;

- не допускає здійснення платежів із рахунку замовника згідно з узятим фінансовим зобов'язанням за договором про закупівлю у визначених випадках.

Перевірка наявності документів проводиться шляхом перегляду документів, розміщених в ЕСЗ;

➤ **органом оскарження** відповідно до пункту 17 частини першої статті 1 та абзацу першого частини першої статті 18 визначено **АМКУ**, яким з метою неупередженого та ефективного захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з участю у процедурах закупівлі, утворюється Постійно діюча адміністративна колегія (колегії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Рішення постійно діючої адміністративної колегії (колегій) ухвалюються від імені АМКУ.

Водночас частиною четвертою статті 7 Нової редакції Закону № 922 встановлено, що **Рахункова палата, АМКУ**, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (**Держаудитслужба**), здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень, визначених Конституцією та законами України. Органи, уповноважені здійснювати контроль у сфері закупівель, не мають права втручатися в проведення закупівель.

Звіт Мінекономіки містить інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель (розділ "Політика та нормативно-правове регулювання"), які ґрунтуються на повідомленнях Держаудитслужби, Казначейства, АМКУ та Рахункової палати.

Рахунковою палатою контроль у сфері публічних закупівель здійснюється у межах заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), які проводяться відповідно до планів роботи Рахункової палати (частина перша статті 27 Закону України від 02.07.2015 № 576-VIII "Про Рахункову палату"). При цьому заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) мають комплексний характер та досліджують ступінь виконання і досягнення цілей, визначених, зокрема, бюджетними програмами, тобто не спрямовані на перевірку окремих процедур використання коштів.

Держаудитслужбою повідомлено, що у 2020 році здійснено моніторинг **9,7 тис. процедур закупівель** (на 0,9 тис. більше, ніж у 2019 році) загальною вартістю **178,1 млрд гривень**.

За результатами моніторингу **виявлено порушень** законодавства, допущених замовниками під час здійснення **8,7 тис. закупівель** (майже **90 відс. охоплених контролем**), на **148,7 млрд гривень**. Водночас Звіт Мінекономіки не містить інформації про вплив моніторингу на функціонування системи публічних закупівель.

У більшості випадків (5,4 тис. закупівель – 74,0 млрд грн) замовниками допущено порушення законодавства, які мали вплив на результати публічних закупівель через неправомірні рішення під час розгляду тендерних пропозицій, укладення договорів про закупівлю і внесення до них змін, застосування

переговорних процедур закупівель.

Упродовж звітного року Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи в межах реалізації результатів моніторингу процедур закупівель, а також перевірок публічних закупівель (122 перевірки), проведених після такого моніторингу, склали 788 протоколів про адміністративне правопорушення за статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – протокол). До адміністративної відповідальності притягнуто 313 осіб, на яких накладено адміністративних стягнень (штрафів) на загальну суму 946,9 тис. гривень.

Кількість протоколів збільшилася (2019 рік – 539) у зв'язку з розширенням у квітні 2020 року переліку видів порушень законодавства у сфері закупівель, за які передбачено адміністративну відповідальність згідно із Законом України від 19.09.2019 № 114 "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель".

Держаудитслужба зазначила, що у 2020 році моніторинг процедур закупівель переважно (61,8 відс.) проводився на підставі виявлених органом державного фінансового контролю ознак порушень законодавства у сфері публічних закупівель (проведені за таких підстав заходи є найбільш результативними, оскільки наявність порушень під час проведення замовниками публічних закупівель підтверджено у 93,7 відс. випадках).

На підставі даних автоматичних індикаторів ризиків рішення про початок моніторингу процедур закупівель прийнято у 17,2 відс. випадків (через технічні проблеми у 2020 році у роботі індикаторів ризиків в ЕСЗ), за зверненнями органів державної влади, народних депутатів України та органів місцевого самоврядування – 9,0 відс., зверненнями громадських об'єднань – 7,1 відс., на підставі повідомлень у засобах масової інформації – 0,3 відс., за наявності декількох із зазначених підстав – 4,6 відсотка.

Казначейством повідомлено, що у 2020 році складено 227 попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства **на загальну суму 241 252,6 тис. грн** за відсутності документів щодо закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до законодавства у сфері закупівель.

Довідково. Попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства може застосовуватися учасниками бюджетного процесу, уповноваженими Бюджетним кодексом України на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства (частина перша статті 118 "Застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства" Бюджетного кодексу України).

*Згідно з підпунктом 6 пункту 6 Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215, **Казначейство** для виконання покладених на нього завдань має право в установленому порядку надавати попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства, а також складати протоколи про порушення бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу, на підставі яких зупиняти в межах повноважень, передбачених законом, операції з бюджетними коштами, а також ініціювати призупинення бюджетних асигнувань.*

АМКУ повідомлено, що у 2020 році до АМКУ як до органу оскарження надійшло **12 675 скарг**, з яких прийнято до розгляду **11 463 (90,44 відс.)**, при цьому задоволено повністю або частково **6 834 скарги**, що становить 59,62 відс. прийнятих до розгляду скарг.

АМКУ наведено таку структуру найбільш поширених порушень, допущених замовниками під час проведення закупівель:

1. Надання замовником переможцю торгів можливості усунути невідповідності, інші, ніж визначені статтею 16 Нової редакції Закону № 922.

2. Неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників без права надання можливості усунути виявлені невідповідності в документах, які надаються на підтвердження відповідності кваліфікаційним критеріям, визначеним статтею 16 Закону України "Про публічні закупівлі", та/або на підтвердження права підпису документів тендерної пропозиції/договору, також неправомірне відхилення у разі саме відсутності документа, визначеного статтею 16 цього Закону, та/або на підтвердження права підпису документів тендерної пропозиції/договору.

3. Неправомірне відхилення тендерних пропозицій учасників у разі, якщо для усунення недоліків учасником надано оновлені документи за статтею 16 Нової редакції Закону № 922, відмінні від тих, які зазначені у тендерній пропозиції.

4. Встановлення у тендерній документації технічних вимог до товару, яким відповідає продукція одного виробника.

5. Встановлення вимоги щодо "локалізації" матеріально-технічної бази в межах окремого місця (місто, район, область) надання послуг.

6. Неправомірне відхилення пропозицій учасників через ненадання ними зразків продукції, які відповідно до вимог Нової редакції Закону № 922 не є складовою пропозиції та не можуть бути підставою для відхилення.

7. Відхилення тендерних пропозицій учасників на підставі допущення формальних помилок.

8. Віднесення до формальних (несуттєвих) помилок порушень/невідповідностей тощо, які не підпадають під таке визначення.

9. Неправомірне відхилення переможців торгів через ненадання/невідповідність документів, які не передбачені Новою редакцією Закону № 922 для їх надання переможцями після проведення аукціону.

10. Відхилення переможців під час проведення процедури прекваліфікації на другому етапі (аукціоні) через невідповідність кваліфікаційним критеріям та/або невідповідність пропозиції умовам технічної специфікації.

11. Неправомірне відхилення учасника через надання (на думку замовника) неналежного обґрунтування аномально низької ціни.

12. Неправомірне застосування переговорної процедури закупівлі.

13. Неправомірна відміна замовниками процедури закупівлі.

У Звіті Мінекономіки не аналізується інформація АМКУ як щодо скарг, так і найбільш поширених порушень. Поза увагою залишилися

і результати впровадження у 2020 році згідно з Новою редакцією Закону № 922 нововведень:

- запровадження оплати за подання скарг;
- повернення оплати у разі задоволення скарги або залишення її без розгляду через усунення порушень замовником;
- запровадження можливості оскарження рішення замовника щодо відхилення всіх пропозицій та скасування процедури закупівлі;
- запровадження відповідальності за невиконання рішення АМКУ як органу оскарження за результатами розгляду скарг.

Аналіз кола питань, пов'язаних із практичним застосуванням окремих норм Нової редакції Закону № 922, свідчить, що учасники публічних закупівель мають право звертатися до суду, зокрема відповідно до частин двадцять третьої та двадцять четвертої статті 18 Нової редакції Закону № 922:

- рішення органу оскарження може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, протягом 30 днів з дня його оприлюднення в електронній системі закупівель;
- право на оскарження не обмежує права суб'єкта оскарження звернення до суду без попереднього звернення до органу оскарження.

При цьому згідно зі статтею 129-1 Конституції України суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

З урахуванням зазначеного Рахунковою палатою надіслано до АМКУ, Мінекономіки та ДП "Прозорро" запити про надання інформації щодо наявності технічної можливості реалізації в модулі ЕСЗ, який використовує АМКУ як орган оскарження для реалізації повноважень, визначених Законом України "Про публічні закупівлі", таких процедур:

- повторний розгляд скарг (перегляд прийнятих рішень), зокрема у зв'язку з рішеннями суду;
- призупинення процедури закупівлі на час повторного розгляду скарги;
- коригування внесених до ЕСЗ даних, зокрема, у зв'язку з рішеннями суду.

АМКУ листом від 22.04.2021 № 20-29/01-6313 повідомлено, що модуль електронних закупівель "Кабінет оскарження", який використовується АМКУ як органом оскарження, не передбачає вищезазначеного функціоналу.

Мінекономіки листом від 22.04.2021 № 3305-04/24199-03 та ДП "Прозорро" листом від 29.04.2021 № 206/01/1195/11 повідомлено, що механізм оскарження розроблено в ЕСЗ відповідно до вимог Нової редакції Закону № 922. Цим Законом не передбачено можливості повторного розгляду скарги, отже, не встановлено правил, за якими може відбуватись такий розгляд. Відповідно, функціонал не може бути реалізований в ЕСЗ.

Таким чином, на законодавчому рівні не визначено механізму виконання рішення суду, яким скасовано рішення Постійно діючої адміністративної колегії з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, що свідчить про необхідність удосконалення

наявного порядку оскарження рішень та дій, пов'язаних із публічними закупівлями.

Інформація Звіту Мінекономіки про результати здійснення контролю у сфері закупівель не містить аналізу стану впровадження у 2020 році законодавчих нововведень щодо цієї діяльності, а також не забезпечує висвітлення проблемних питань, що виникають у процесі контролю, натомість увагу зосереджено на показниках, які відображають обсяги діяльності щодо здійснення контролю у сфері закупівель.

5. АНАЛІЗ СТАНУ РЕАГУВАННЯ НА РІШЕННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ, ПРИЙНЯТЕ ЗА ПІДСУМКАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО ЗАХОДУ ДЕРЖАВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ (АУДИТУ)

Рішенням Рахункової палати від 30.06.2020 № 15-1 (далі – Рішення) затверджено Звіт про результати аналізу щорічного звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель (далі – Звіт).

На виконання Рішення поінформовано Верховну Раду України (лист від 20.08.2020 № 03-2040), Рішення надіслано Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку (лист від 20.08.2020 № 03-2041), відомості у формі рішення – Кабінету Міністрів України (лист від 20.08.2020 № 03-2042).

Крім того, відповідно до статей 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" Рішення та Звіт надіслано Мінекономіки для розгляду і реагування (лист від 20.08.2020 № 03-2043).

Мінекономіки поінформувало Рахункову палату про розгляд Рішення та вжиті заходи реагування листом від 07.09.2020 № 3305-04/54598-03.

Під час здійснення Аналізу до Мінекономіки надіслано запит, зокрема про надання інформації щодо стану реагування на Рішення. На підставі отриманої інформації (листи Мінекономіки від 07.04.2021 № 3305-04/21257-03 та від 22.04.2021 № 3305-04/24199-03) наявні відомості про стан справ щодо вжиття заходів реагування уточнено.

Аналіз інформації про вжиття заходів реагування згідно з Рішенням засвідчив:

Частково виконано три рекомендації:

- посилення Кабінетом Міністрів України контролю за станом виконання Стратегії;
- надання Кабінетом Міністрів України доручення Мінекономіки щодо розгляду рішення Рахункової палати та затвердження відповідних заходів реагування;

Кабінет Міністрів України за результатами розгляду листа Рахункової палати від 20.08.2020 № 03-2042 доручив Мінекономіки, АМКУ та Мінфіну вжити заходів реагування та про результати поінформувати Рахункову палату, але заходи реагування були неефективними, оскільки:

- з 2016 року не реалізовано в повному обсязі захід 8 "Впровадження комплексного моніторингу щодо ефективності системи публічних закупівель, опублікування щорічних звітів про функціонування системи публічних закупівель" Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель ("дорожньої карти") у частині досягнення очікуваного результату, який, зокрема, передбачає "наявність методики комплексного економічного аналізу ефективності системи публічних закупівель";

- Мінекономіки не затверджено заходів реагування на Рішення;

➤ недопущення при підготовці звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за наступні звітні періоди, недоліків, зазначених у рішенні Рахункової палати.

Звіт Мінекономіки порівняно з попереднім звітом за 2019 рік удосконалено, зокрема, більш ґрунтовно проаналізовано нововведення Нової редакції Закону № 922, висвітлено важливість і обсяги міжнародного співробітництва та професіоналізації, а також відображено стан виконання функцій Уповноваженим органом з питань закупівель. Однак, незважаючи на значний обсяг даних щодо кількісних та вартісних показників функціонування системи публічних закупівель, їх належним чином не узагальнено та не проаналізовано, що зменшує значущість поданої інформації.

Не виконано трьох рекомендацій, наданих Мінекономіки:

➤ встановлення вимог до структури та змісту щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель;

➤ встановлення порядку затвердження, оприлюднення та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Рахункової палати щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель;

➤ обов'язкове включення до щорічного звіту аналітичних даних щодо аналізу як цінових пропозицій за групами товарів, робіт та послуг, так і цін, за якими здійснювалися закупівлі, та середніх цін, які склалися за групами товарів, робіт та послуг у звітному періоді по країні.

Мінекономіки листом від 07.09.2020 № 3305-04/54598-03 поінформувало Рахункову палату: "Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель" від 19.09.2019 № 114-IX, який набрав чинності 20.10.2019 та введений у дію 19.04.2020, передбачено підготовку та подання щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель (далі – Звіт), за такими показниками, як кількісні і вартісні показники закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівень конкуренції, кількість скарг. Водночас новою редакцією Закону передбачено, що Звіт оприлюднюється Уповноваженим органом з питань закупівель на своєму офіційному веб-сайті. Разом з тим нова редакція Закону

не містить вимог та обмежень щодо структури, форми та наповнення Звіту".

При цьому Міністерство вважає, що "оскільки підстави для затвердження нормативно-правового акту про порядок складання та оприлюднення Звіту цим Законом не передбачені та ураховуючи вимоги статті 19 Конституції України, аналіз здійснюватиметься з дотриманням вимог нової редакції Закону за такими показниками, як кількісні і вартісні показники закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівень конкуренції, кількість скарг".

Отже, **Кабінетом Міністрів України та Мінекономіки не вжито дієвих заходів щодо вдосконалення процесу підготовки передбаченого Законом України "Про публічні закупівлі" звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.**

ВИСНОВКИ

1. Мінекономіки на виконання вимог пункту 3 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922 подано Рахунковій палаті звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, а також оприлюднено його на офіційному вебпорталі Міністерства.

Аналіз Звіту Мінекономіки здійснено Рахунковою палатою на виконання вимог пункту 6-1 частини першої статті 7 Закону України від 02.07.2015 № 576-VIII "Про Рахункову палату" і у встановлений цим Законом термін.

2. Звіт Мінекономіки враховує вимоги Нової редакції Закону № 922 (пункт 3 частини першої статті 9) щодо наявності кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг та узагальненої інформації про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

При цьому наведені у Звіті Мінекономіки дані та висновки є недостатніми для комплексної оцінки стану функціонування системи публічних закупівель у 2020 році, а отже, і оцінки стану досягнення основної мети діяльності у цій сфері – забезпечення ефективного та прозорого здійснення публічних закупівель, розвитку добросовісної конкуренції, створення конкурентного середовища та запобігання проявам корупції.

Підготовка Звіту Мінекономіки здійснювалася Міністерством за відсутності відповідної методики, на необхідності якої Рахункова палата наголошувала за результатами аналізу щорічних звітів за 2018 і 2019 роки.

3. Правові засади здійснення публічних закупівель в Україні після введення 19.04.2020 у дію Нової редакції Закону № 922 зазнали істотних змін, які пов'язані насамперед із подальшою адаптацією національного законодавства до правил Європейського Союзу у межах виконання Угоди про асоціацію з ЄС

і вдосконаленням наявних підходів до публічних закупівель і їх процедур. Водночас Звіт Мінекономіки не містить повної оцінки стану запровадження таких правових змін, у тому числі і пропозицій щодо необхідності їх подальшого удосконалення.

Аналіз питань щодо практичного застосування окремих норм Нової редакції Закону № 922 і виконання окремих рішень уповноважених органів у сфері публічних закупівель, включаючи рішення судів, засвідчив низку актуальних проблем.

3.1. Законодавчий механізм у частині оскарження рішень і дій, пов'язаних із публічними закупівлями, є недосконалим, що свідчить про необхідність його поліпшення з метою забезпечення повного захисту законних прав та інтересів учасників публічних закупівель.

3.2. Управлінські рішення щодо виконання вимог, встановлених Новою редакцією Закону № 922, зокрема в частині прийняття, перегляду та приведення нормативно-правових актів у відповідність з вимогами цього Закону, у тому числі у шестимісячний термін, як це визначено пунктом 8 розділу X "Прикінцеві та перехідні положення", приймалися несвоєчасно та були неповними.

Встановлено: Мінекономіки не затверджено примірного положення про уповноважену особу та порядку організації тестування уповноважених осіб, що є недотриманням вимог Нової редакції Закону № 922 (абзаци третій і одинадцятий пункту 11 частини першої статті 9).

4. Відомості Звіту Мінекономіки щодо розвитку ЕСЗ розрізнені і доповнюють відомості щодо інших звітних показників, через що є недостатніми для оцінки стану розвитку системи. Згідно з інформацією ДП "Прозорро" можна виокремити такі основні напрями технічної реалізації законодавчих нововведень у 2020 році:

- вимог Нової редакції Закону № 922;
- електронної підсистеми звернень громадських організацій до Держаудитслужби;
- кваліфікації постачальників до електронного каталогу.

Подальший розвиток ЕСЗ пов'язаний з введенням у дію норм Нової редакції Закону № 922, зокрема, щодо:

- застосування під час здійснення публічних закупівель критерію оцінки "вартість життєвого циклу";
- виконання уповноваженими особами з 01.01.2022 функцій тендерного комітету з організації проведення публічних закупівель, у зв'язку чим потребують впровадження інструменти щодо обов'язкового тестування уповноважених осіб.

5. Міжнародне співробітництво у сфері публічних закупівель здійснювалося у 2020 році відповідно до пріоритетів, визначених Стратегією реформування системи публічних закупівель ("дорожньою картою"), схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 175-р, та спрямовувалося на продовження співпраці з Європейською Комісією щодо імплементації глави 8 розділу IV Угоди про асоціацію з ЄС, Комітетом Світової організації торгівлі з питань державних закупівель у частині захисту прав учасників публічних

закупівель, а також на впровадження передових практик з удосконалення та подальшого реформування сфери закупівель.

6. Інформація Звіту Мінекономіки щодо професіоналізації сфери публічних закупівель докладно висвітлює цю діяльність, відображає її обсяги та цілеспрямоване підвищення професіоналізму осіб, які залучаються в організаціях-замовниках до організації проведення публічних закупівель, шляхом впровадження у закладах вищої освіти навчальних програм, ведення просвітницької, консультативної та методичної роботи. При цьому Міністерством не надано оцінки ступеня відповідності фактичних результатів багаторічної діяльності з професіоналізації очікуваним. Така оцінка важлива у зв'язку із завершенням у 2021 році строку для переходу відповідальності за організацію та проведення публічних закупівель від тендерних комітетів до уповноважених осіб.

7. Законодавчі нововведення та реалізовані технічні вдосконалення ЕСЗ забезпечили перехід у 2020 році системи публічних закупівель на якісно новий рівень, однак цей процес за окремими напрямками не завершено.

7.1. У 2020 році виконано значний обсяг робіт із впровадження нововведень Нової редакції Закону № 922 та їх технічної реалізації в ЕСЗ, зокрема, забезпечено впровадження процедур нових методів закупівель: "Спрощені закупівлі", "Закупівля за рамковою угодою", "Електронні каталоги" та "Звіт про укладений договір (COVID-19)", а також необхідного технічного коригування процедур існуючих методів, що значно розширило межі та інструментарій системи публічних закупівель.

7.2. Не впроваджено нового методу закупівель "Торги з обмеженою участю", законодавча норма про застосування якого набрала чинності 19.10.2020 (пункт 1 розділу Х "Прикінцеві та перехідні положення" Нової редакції Закону № 922).

7.3. У Звіті Мінекономіки не висвітлено таких методів закупівель, як "Конкурентний діалог", "Конкурентний діалог із публікацією англійською мовою", "Переговорна процедура за нагальною потребою", особливий вид закупівель енергосервісу (ЕСКО контракти), а також не проаналізовано практики застосування наявних методів закупівель.

8. Інформація Звіту Мінекономіки щодо кількісних показників за процедурами закупівель свідчить насамперед про обсяги системи публічних закупівель:

- звітні дані містять порівняльний аналіз показників відсоткового розподілу допорогових (95,43 відс.) і надпорогових (4,57 відс.) закупівель у 2020 році, але Міністерством не надано оцінки такого співвідношення з точки зору прийнятних значень цих показників, аналогічної оцінки потребують показники відсоткового розподілу показників конкурентних (8,07 відс.) і неконкурентних (91,93 відс.) закупівель;

- кількість оголошених публічних закупівель щороку збільшувалася, при цьому у 2020 році показник порівняно з попереднім роком (1,378 млн) зріс на 2,358 млн (у 2,7 раза) – до 3,736 млн, також збільшувалася кількість успішних (завершених) публічних закупівель;

- частка публічних закупівель, які не відбулися, у загальній кількості

оголошених упродовж чотирьох років зменшувалася та становила у 2020 році 5,1 відс. (2017 рік – 15,4 відс., 2018 рік – 13,4 відс., 2019 рік – 10,2 відс.);

- у 2020 році участь у публічних закупівлях України взяли 593 учасники із 43 країн світу, з якими укладено договорів на суму понад 32 млрд гривень.

У Звіті Мінекономіки доцільним є висвітлення питання участі українського бізнесу в міжнародних закупівлях (обсяг ринку державних закупівель, зокрема охоплений Угодою Світової організації торгівлі про державні закупівлі, до якої приєдналася й Україна, за даними Мінекономіки, оцінюється в 1,7 трлн дол. США щороку).

9. Щодо кількісних показників за предметами закупівель встановлено: у 2020 році організатори публічних закупівель в Україні у 67,78 відс. випадків закуповували товари (2 400 838 договорів), частка послуг становила 26,21 відс. (928 289 договорів), робіт – 6,01 відс. (212 762 договори). Водночас частка конкурентних закупівель найвищою була при закупівлі робіт – 20,76 відс., товарів – 8,17 відс., послуг – 4,96 відсотка.

10. Вартісні показники за процедурами закупівель ґрунтуються на показнику різниці між очікуваною вартістю лотів та сумою договорів за методами закупівель. Водночас Мінекономіки різницю між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями закупівель, показники яких не вказуються, визначає як економія, що становить 47,3 млрд гривень.

Однак дані щодо економії коштів при публічних закупівлях в обсязі 47,3 млрд грн є такими, що не забезпечують впевненості в їх достовірності, оскільки не ґрунтуються на аналізі чинників, які зумовили виникнення такого показника.

11. Звіт Мінекономіки містить інформацію про вартісні показники за предметами закупівель, але через ненадійність і суперечливість показників щодо джерел фінансування публічних закупівель у 2020 році (обсягів коштів, спрямованих на публічні закупівлі з Державного бюджету України, місцевих бюджетів та ін., що наводяться вперше) та за відсутності інших показників комплексного характеру стан функціонування системи публічних закупівель за цими показниками не висвітлено.

12. Через відсутність у Звіті Мінекономіки обґрунтованої оцінки щодо прийнятності наведених показників конкуренції за 2020 рік їх вплив на формування конкурентного середовища у сфері закупівель є неоднозначним, зокрема:

- середня кількість пропозицій під час відкритих торгів за останні чотири роки збільшилася з 2,7 у 2017 році до 2,76 у 2020 році, або на 2,2 відс., при цьому спостерігається стрімке зростання у загальній кількості процедур закупівель частки неконкурентних процедур, яка у звітному періоді становила 93,9 відс. (2019 рік – 81,8 відс., 2018 рік – 76,8 відс., 2017 рік – 26 відс.);

- частка конкурентних процедур закупівель за очікуваною вартістю збільшилася у 2020 році до 67,5 відс. (492,1 із 728,9 млрд грн), водночас внесено зміни до істотних умов 305 534 договорів, укладених за результатами проведених конкурентних процедур закупівель, загальна вартість яких становить понад 459,1 млрд грн (93,3 відс. очікуваної вартості).

13. Інформація Звіту Мінекономіки про результати здійснення контролю у сфері закупівель не містить аналізу стану впровадження у 2020 році законодавчих нововведень щодо цієї діяльності, а також не забезпечує висвітлення проблемних питань, що виникають у процесі контролю. Натомість увагу зосереджено на показниках, які відображають обсяги діяльності щодо здійснення контролю у сфері закупівель, зокрема:

- до органу оскарження надійшло 12 675 скарг, з яких прийнято до розгляду 11 463 скарги (90,44 відс.), при цьому задоволено повністю або частково 6 834 скарги (59,62 відс. прийнятих до розгляду);

- моніторингом закупівель охоплено 9,7 тис. процедур загальною вартістю 178,1 млрд грн;

- за результатами моніторингу виявлено порушень законодавства, допущених замовниками під час здійснення 8,7 тис. закупівель (майже 90 відс. охоплених контролем), загалом на 148,7 млрд грн;

- у результаті здійснення контролю за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель у частині наявності документів складено 227 попереджень про неналежне виконання бюджетного законодавства на загальну суму 241 252,6 тис. гривень.

Контрольні функції, які реалізуються Казначейством та Держаудитслужбою відповідно до частини другої статті 7 та статті 8 Нової редакції Закону № 922, потребують автоматизації відповідних процесів шляхом більш широкого застосування функціональних можливостей електронної системи закупівель.

14. Рекомендації Рахункової палати за результатами аналізу звіту Мінекономіки за 2019 рік Кабінетом Міністрів України і Міністерством належним чином не виконано: не вжито дієвих заходів щодо вдосконалення процесу підготовки передбаченого Новою редакцією Закону № 922 звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Звіт про результати аналізу щорічного звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель, та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу надіслати Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку в порядку інформування.

3. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати доручити Міністерству економіки України:

- розробити та подати в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів, що забезпечують імплементацію норм Нової редакції Закону № 922, а саме:

- постанови Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166 "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків", яка містить посилання на положення Закону України "Про публічні закупівлі" у редакції до 19.04.2020;

- постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1216 "Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій", яка містить посилання на положення Закону України "Про публічні закупівлі" у редакції до 19.04.2020;

- розробити та подати в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо законодавчого вдосконалення механізму захисту законних інтересів осіб, які беруть участь в процедурах публічних закупівель;

- опрацювати спільно з АМКУ питання відображення в ЕСЗ і закупівель інформації про рішення суду щодо оскарження рішення органу оскарження;

- опрацювати спільно з Мінфіном, Казначейством та Держаудитслужбою питання поглиблення автоматизації процесів з виконання державними органами контрольних функцій у сфері публічних закупівель шляхом більш широкого застосування функціональних можливостей ЕСЗ;

- розглянути рішення Рахункової палати та затвердити відповідні заходи реагування.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу надіслати Міністерству економіки України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- затвердження не пізніше 1 вересня 2021 року:

- примірного положення про уповноважену особу, передбаченого абзацом третім пункту 11 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922;

- порядку організації тестування уповноважених осіб, передбаченого абзацом одинадцятим пункту 11 частини першої статті 9 Нової редакції Закону № 922;

- приведення у відповідність із Новою редакцією Закону № 922 положень наказу Мінекономіки від 13.04.2016 № 680 "Про затвердження примірної тендерної документації" у зв'язку з тим, що наказ та затверджена ним примірна тендерна документація для процедур закупівель "Відкриті торги" та "Конкурентний діалог" містять посилання на положення Закону № 922 у редакції до 19.04.2020;

- розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів щодо приведення у відповідність із Новою редакцією Закону № 922 положень:

постанови Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 166 "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків", яка містить посилання на положення Закону України "Про публічні закупівлі" у редакції до 19.04.2020;

постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1216 "Про особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій", яка містить посилання на положення Закону України "Про публічні закупівлі" у редакції до 19.04.2020;

- розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо законодавчого вдосконалення механізму захисту законних інтересів осіб, які беруть участь в процедурах публічних закупівель;

- опрацювання питання відображення в електронній системі закупівель інформації про рішення суду щодо оскарження рішення органу оскарження;

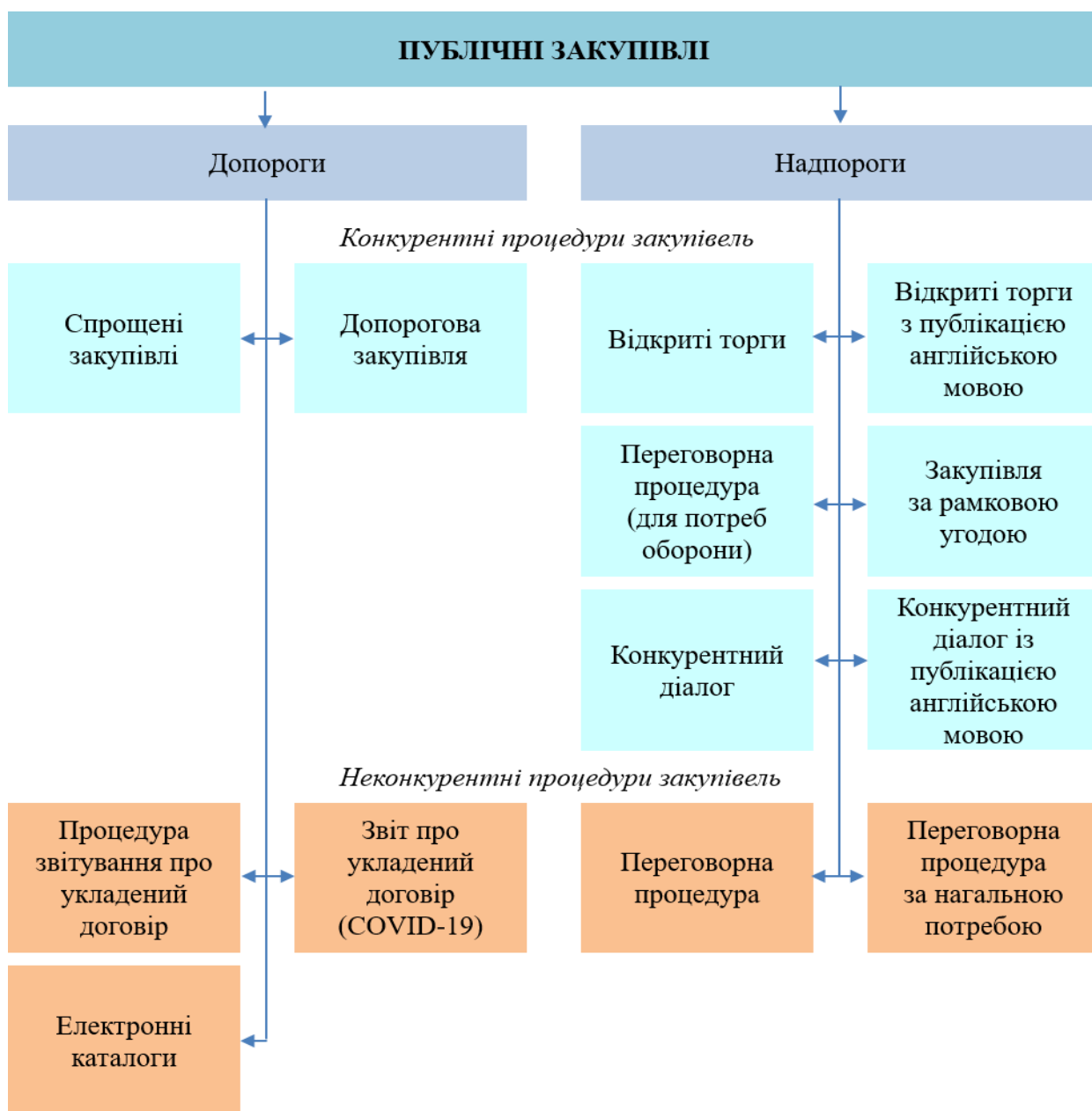
- розроблення та затвердження методики комплексного економічного аналізу ефективності системи публічних закупівель;

- усунення під час підготовки звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за наступні звітні періоди, недоліків, зазначених у рішенні Рахункової палати.

Член Рахункової палати

В. П. Богун

Процедури публічних закупівель, що аналізуються у Звіті Мінекономіки



Конкурентні процедури закупівель – для виокремлення закупівель, процедури здійснення яких передбачають конкурентний відбір учасників.

Неконкурентні процедури закупівель – для виокремлення закупівель, процедури здійснення яких не передбачають конкурентного відбору учасників.

Допороги (допорогові закупівлі) – для виокремлення закупівель, на які не поширюється дія Нової редакції Закону № 922 (на будь-яку суму), а також закупівель на суми, що є меншими законодавчо встановлених порогових значень, та при здійсненні яких застосовуються спрощені процедури.

Надпороги (надпорогові закупівлі) – для виокремлення закупівель, які здійснюються на суми, що відповідають або є більшими законодавчо встановлених порогових значень (вартість товарів і послуг перевищує 200 тис. грн, а робіт – 1,5 млн гривень).

У Звіті Мінекономіки аналізуються такі типи, процедури та методи закупівель:

➤ **Допороги (допорогові закупівлі):**

- **конкурентні процедури закупівель:**

- *спрощені закупівлі* – **новий метод**, що полягає в придбанні замовником товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тис. грн та є меншою за вартість, встановлену пороговими значеннями;

- *допорогова закупівля* – **метод застосовувався до введення в дію Нової редакції Закону № 922 (19.04.2020)** та охоплював публічні закупівлі, вартість яких дорівнювала або перевищувала 200 тис. грн і була меншою за вартість, встановлену пороговими значеннями Закону № 922;

- **неконкурентні процедури закупівель:**

- *процедура звітування про укладений договір* – закупівля з вартістю, що не перевищує 50 тис. грн, відбувається поза ЕСЗ, але з обов'язковою публікацією в ЕСЗ інформації про проведену закупівлю у формі звіту;

- *звіт про укладений договір (COVID-19)* – **як виняток** запроваджено на обмежений період часу для товарів, робіт і послуг, що не підпадають під дію закону (перелік визначається Кабінетом Міністрів України). Процедура такої закупівлі відбувається поза ЕСЗ, але з обов'язковою публікацією в ЕСЗ інформації про проведену закупівлю у формі звіту;

- *електронні каталоги* – **новий альтернативний метод** допорогових закупівель, який фактично є онлайн-магазином, що контролюється державою;

➤ **Надпороги (надпорогові закупівлі):**

- **конкурентні процедури закупівель:**

- *відкриті торги* – основний метод надпорогових закупівель (вартість товарів і послуг перевищує 200 тис. грн, робіт – 1,5 млн грн);

- *відкриті торги з публікацією англійською мовою* – особливістю методу є дублювання англійською мовою певної інформації про закупівлю, а також межа очікуваної вартості закупівлі (при закупівлі товарів і послуг – від 133 тис. євро, робіт – від 5 150 тис. євро);

- *закупівля за рамковою угодою* – **новий метод**, який полягає в можливості закупівлі товарів і послуг широкого вжитку та укладенні договору (рамкової угоди) строком до 4 років, за яким установа може здійснювати публічну закупівлю та оплату невеликого обсягу товарів і послуг й тільки тоді, коли виникне потреба;

- *переговорна процедура (для потреб оборони)* – застосовується як виняток та має особливість у тому, що замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів щодо ціни та інших умов договору про закупівлю з одним або кількома учасниками;

- *конкурентний діалог* – **новий метод**, застосовується у разі неможливості визначити необхідні технічні та якісні характеристики робіт або вид послуг (наприклад, юридичні послуги, розробка інформаційних систем) та необхідності прийняття рішення про закупівлю проведення переговорів із учасниками процедури закупівлі;

- *конкурентний діалог із публікацією англійською мовою* – **новий метод**,

особливість якого – дублювання англійською мовою певної інформації про закупівлю, а також межа очікуваної вартості закупівлі (у разі закупівлі товарів і послуг – від 133 тис. євро, робіт – від 5 150 тис. євро);

- неконкурентні процедури закупівель:

- *переговорна процедура* – застосовується як виняток, якщо роботи, товари чи послуги можуть бути виконані, поставлені чи надані виключно певним суб'єктом господарювання (наприклад, придбання товарів мистецтва);

- *переговорна процедура за нагальною потребою* – застосовується як виняток, якщо у замовника виникла нагальна потреба у здійсненні закупівлі (наприклад, виникнення обставин, пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, що унеможлиблюють дотримання замовником строків для проведення тендеру).