

Звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за 2019 рік

Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель.

Міністерством на виконання повноважень, визначених статтею 8 Закону України “Про публічні закупівлі” (далі - Закон), підготовлено щорічний звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель за звітний 2019 рік (далі - Звіт).

Формування та реалізація політики у сфері публічних закупівель в звітному році здійснювалось за напрямками:

- формування політики, нормативно-правове регулювання сфери публічних закупівель та розвиток електронної системи закупівель;
- міжнародна діяльність;
- професіоналізація сфери публічних закупівель, консультування та наповнення узагальненими відповідями інформаційного ресурсу з питань закупівель Мінекономіки.

Під час підготовки Звіту використовувалася інформація, надана листом від 04.02.2020 №206/284/10 Державним підприємством “Прозорро”, як адміністратором електронної системи закупівель (далі - адміністратор) з центральної бази даних електронної системи закупівель (далі - ЕСЗ), а саме дані веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівлі з питань закупівель prozorro.gov.ua, аналіз яких здійснювався за допомогою інструменту моніторингу публічних закупівель професійного модулю аналітики bipro.prozorro.org та узагальнена інформація від органів, уповноважених на здійснення контролю у сфері закупівель.

ЕСЗ - електронна система закупівель;

ЦЗО - централізована закупівельна організація;

КМУ - Кабінет Міністрів України;

КШЕ - Київська школа економіки;

АМКУ - Антимонопольний комітет України;

Допороги - допорогова закупівля, звіти про укладені договори;

Надпороги - відкриті торги, відкриті торги з публ. англ. мовою, переговорна процедура, переговорна процедура для потреб оборони;

економія - різниця між очікуваною вартістю закупівлі та найбільш економічно вигідною пропозицією;

Конкурентні закупівлі – відкриті торги, відкриті торги з публ. англ. мовою, переговорна процедура для потреб оборони, допорогова закупівля;

Неконкурентні закупівлі – переговорна процедура, переговорна процедура за загальною потребою, процедура звітування про укладений договір.

Формування політики, нормативно-правове регулювання сфери публічних закупівель та розвиток електронної системи закупівель

Протягом звітнього 2019 року проведена робота щодо підготовки та доопрацювання проекту закону “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель” (далі – законопроект).

Основною метою законопроекту стало удосконалення системи публічних закупівель, спрямованої на розвиток конкурентного середовища та добросовісної конкуренції у сфері закупівель в Україні, а також забезпечення виконання згідно з Угодою між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС), міжнародних зобов’язань України у сфері публічних закупівель згідно етапів II та III Угоди про асоціацію з ЄС шляхом гармонізації основних положень Закону України “Про публічні закупівлі” до Директив Європейського Союзу з питань закупівель.

З початку 2019 року представниками Міністерства спільно з експертами з публічних закупівель проведено презентації законопроекту у всіх регіонах України. Протягом лютого - травня 2019 року проведено низку презентацій та обговорень в 15 обласних центрах (Харків, Дніпро, Краматорськ, Кропивницький, Полтава, Київ, Вінниця, Луцьк, Тернопіль, Львів та Івано-Франківськ, а також Одеса, Миколаїв, Херсон та Запоріжжя) із залученням представників найближчих 10 сусідніх областей.

Цільова аудиторія таких обговорень була представлена як спеціалістами, що безпосередньо займаються практичною діяльністю з організації публічних закупівель в державних організаціях та установах, так і представниками підприємств – замовниками та учасниками процедур закупівель, громадськими організаціями, а також регіональними відділеннями Державної аудиторської служби України. Такий склад учасників дозволив провести всестороннє обговорення положень законопроекту, вдосконалити його та максимально врахувати надані пропозиції і зауваження всіх суб’єктів сфери публічних закупівель.

Таким чином, законопроект був заздалегідь винесений на широке обговорення заінтересованих сторін для максимального врахування пропозицій замовників, учасників, органів, що уповноважені на здійснення контролю у сфері закупівель, депутатів та експертів сфери публічних закупівель.

Поряд з цим у законопроекті враховувалися вимоги пункту 634 плану заходів з виконання Угоди про асоціацію з ЄС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (далі - КМУ) від 25.10.2017 № 1106, пунктів 4, 12-15, 26 і 29 плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель (“дорожньої карти”), затвердженого розпорядженням КМУ від 24.02.2016 № 175-р (далі – Дорожня карта) та пункту 59 Плану пріоритетних дій Уряду на 2019 рік, затвердженого розпорядженням КМУ від 18.12.2018 № 1106-р.

Так, 19.09.2019 Верховною Радою України прийнято Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель” за № 114-IX (далі – Закон 114-IX) в другому читанні та в цілому.

Закон 114-IX вирішує низку проблемних питань, що були виявлені під час застосування суб’єктами сфери публічних закупівель положень Закону України “Про публічні закупівлі” та їх реалізації в електронній системі закупівель. Ці зміни сприяють удосконаленню закупівельного процесу та створенню передумов для розвитку конкурентного середовища в сфері публічних закупівель. Закон передбачає такі нововведення, як:

- можливість виправлення протягом двадцяти чотирьох годин невідповідностей в тендерній пропозиції після їх виявлення замовником;
- нову процедуру торгів з обмеженою участю, яка передбачає обов’язкову попередню перевірку кваліфікації учасників;
- вартість життєвого циклу, як критерій для оцінки замовником тендерних пропозицій, який дозволяє розрахувати їх економічну вигідність у довгостроковій перспективі;
- право замовника проводити попередні ринкові консультації з метою аналізу ринку, у тому числі запитувати й отримувати рекомендації та інформацію від суб’єктів господарювання, для планування закупівель та підготовки до проведення процедур закупівель;
- можливість замовника укласти один договір про закупівлю із переможцем закупівлі декількох лотів в межах єдиної процедури закупівлі;
- перегляд підстав для застосування переговорної процедури та уточнений порядок проведення переговорів;
- право замовника відхилити тендерну пропозицію учасника, який не виконав свої зобов’язання за раніше укладеним договором про закупівлю;
- використання технічних специфікацій до предмета закупівлі, в яких визначаються характеристики товарів (послуг, робіт) через сукупність усіх їх технічних умов;
- розширений перелік кваліфікаційних критеріїв щодо наявності фінансової спроможності;
- оновлений перелік окремих сфер господарювання та введення категоризації поняття замовника;
- введення відповідальності для керівників замовників за невиконання вимог законодавства та за укладення договору про закупівлю до/без проведення закупівель в ЕСЗ.

До порядку оскарження закупівель Законом 114-IX також вносяться корективи, які стосуються вдосконалення процесу оскарження в органі оскарження, зокрема шляхом оптимізації процесів процедури оскарження в ЕСЗ та унеможливлення

неправомірних дій замовників під час оскарження, а також вперше введено відповідальність керівника організації за невиконання рішень органу оскарження.

Водночас Законом 114-IX внесено і технічні правки з метою узгодження положень Закону та належного функціонування ЕСЗ.

Разом з тим, протягом 2019 року Мінекономіки було опрацьовано низку проектів законів, розроблених народними депутатами України, на які надані проекти експертних висновків КМУ, а саме:

- проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законів України щодо користування державними інформаційно-телекомунікаційними системами” (реєстр. № 2463 від 18.11.2019), внесений народним депутатом України М. М. Папієвим, який Міністерством не підтриманий;

- проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” у зв’язку з відокремленням діяльності з транспортування природного газу” (реєстр. № 2249 від 09.10.2019), внесений народним депутатом України Р. А. Підласою, який підтриманий Міністерством;

- проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель” (реєстр. № 1076 від 29.08.2019), внесений народними депутатами України Підласою Р. А., Шуляк О. А. та іншими, який підтриманий Міністерством;

- проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” (щодо заборони закупівлі за державні кошти лікарських засобів та медичних виробів, які виробляються на території Російської Федерації та/або постачаються установами, організаціями, підприємствами, зареєстрованими на території Російської Федерації, та/або постачаються установами, організаціями, підприємствами, кінцевими бенефіціарами та/або керівниками яких є громадяни Російської Федерації)” (реєстр. № 8493 від 18.06.2018), внесений народним депутатом України І.В. Мосійчуком та іншими, який Міністерством не підтриманий;

- проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” щодо постачання електричної енергії” (реєстр. № 9430 від 20.12.2018), внесений народним депутатом України Мартовицьким А.В., який Міністерством не підтриманий.

Водночас в рамках реалізації функції розроблення і затвердження нормативно-правових актів, необхідних для виконання Закону, Мінекономіки у 2019 році було прийнято та опрацьовано акти, з переліком яких додатково можна ознайомитись у додатку 1.

При цьому Мінекономіки протягом звітного року було здійснено проектну роботу в рамках реалізації політики у сфері, зокрема і шляхом напрацювання настанов та методик.

Керуючись практикою підходів колег з Європейського Союзу, розроблено допоміжні інструменти при здійсненні закупівель, які використовуються замовниками та учасниками. Так, Міністерством за власною ініціативою розроблено та запропоновано для використання:

1. Настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель;

2. Настанови щодо етичної поведінки учасників/потенційних учасників під час участі в публічних закупівлях з метою формування загальноприйнятих норм етичної поведінки;

3. Проект Примірної методики розрахунку очікуваної вартості предмета закупівлі з метою оптимального визначення замовниками очікуваної вартості для ефективного планування, успішного проведення процедур закупівель та досягнення максимальної економії;

4. Проект нецінових критеріїв оцінки з метою поширення практики застосування та ефективного використання таких критеріїв під час оцінки тендерних пропозицій при здійсненні публічних закупівель. Мінекономіки спільно з Мінприроди (Мінекоенерго) та представниками громадськості в рамках програми EU Association Lab працювали над проектом “Нецінові критерії в публічних закупівлях”, за результатами якого створено електронний інструмент – конструктор, який містить необхідні характеристики та параметри нецінових критеріїв для конкретних товарів, робіт чи послуг, що найчастіше закуповуються замовниками, та представлено опис можливостей їх застосування під час здійснення закупівель;

5. Забезпечено взаємодію електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією про відсутність або наявність заборгованості (податкового боргу);

6. Запроваджено у картці реєстрації учасника в ЕСЗ окреме поле щодо категорії суб’єкта господарювання залежно від кількості працюючих та доходів від будь-якої діяльності за рік;

7. Реалізована можливість внесення частини інформації, що має міститися в тендерній документації, у вигляді окремих полів в ЕСЗ.

Протягом звітного року Міністерством також проведено ряд зустрічей із стейкхолдерами з метою визначення найкращої моделі функціонування майбутніх електронних каталогів, передбачених законодавством. У звітному 2019 році у пілотному режимі почав роботу спільний проект з ДУ “Професійні закупівлі”, ДП “Прозорро” та електронних майданчиків - “Prozorro Market”.

Цей інструмент розроблено з метою тестування на практиці та визначення найкращої моделі функціонування в Україні майбутніх електронних каталогів. Модель використовуватиметься як прототип для розроблення електронних каталогів. Організатори закупівель отримали можливість проводити допорогові закупівлі товарів, як у звичайному інтернет-магазині. Цей пілот дав змогу вирішити низку проблем під час пошуку постачальника на допорогових закупівлях і у зручний спосіб

закупити товар за допомогою декількох дій. При цьому за кваліфікацію учасників та перевірку документів відповідали організації, які у подальшому виступатимуть ЦЗО.

Ще одним корисним інструментом, який в результаті реалізації політики у сфері публічних закупівель розпочали використовувати на практиці замовники, стали рамкові угоди. Лідируючу позицію щодо найбільшої кількості укладених рамоквих угод займає АТ “Укрпошта”. В цілому протягом року оголошено 107 відкритих торгів для укладення рамоквих угод. При цьому фактично завершено 91 відкриті торги для укладення рамоквих угод за наступними кодами CPV (топ 3):

- 09130000-9 Нафта і дистилляти;
- 55520000-1 Кейтерингові послуги;
- 79410000-1 Консультаційні послуги з питань підприємницької

діяльності та управління.

Рамкова угода економить час, як замовникам, так і постачальникам, завдяки тому, що укладається лише раз на строк до чотирьох років. Далі замовнику достатньо оголошувати аукціон при необхідності закупівлі конкретних партій і не потрібно знову подавати документацію, здійснювати подання тендерних пропозицій та кваліфікацію учасників. Аукціон проводиться на відборах лише з учасниками, які підписали рамкову угоду, а запрошення надається автоматично.

Міжнародна діяльність

В рамках реалізації функції щодо міжнародного співробітництва у сфері публічних закупівель протягом 2019 року Мінекономіки здійснило низку заходів щодо обміну досвідом у сфері публічних закупівель в частині презентацій та вивчення сучасних методів і передових практик реформування сфери закупівель, а також можливостей участі українського бізнесу в міжнародних закупівлях.

В лютому, червні, жовтні та грудні 2019 року у м. Женева, Швейцарська Конфедерація, відбулись чергові засідання Комітету COT з державних закупівель (далі – Комітет).

На засіданнях Комітету українська сторона неодноразово висловлювала чітку позицію, погоджену з МЗС, щодо неприпустимості включення Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, що є тимчасово окупованими Російською Федерацією територіями, до пропозиції доступу до ринку державних закупівель РФ, посилення на які міститься у Федеральному Законі “Про контрактну систему в сфері закупівель товарів, робіт, послуг для забезпечення державних та муніципальних потреб”.

Разом з тим, під час засідань Комітету COT між представниками Мінекономіки та делегаціями Республіки Північна Македонія, Киргизької Республіки, Республіки Таджикистан та Китайської Народної Республіки відбулось обговорення пропозицій щодо доступу до ринків державних закупівель цих країн в рамках підготовки до приєднання таких країн до Угоди COT.

Продовжено двосторонній переговорний процес щодо пошуку прийняттого формату здійснення державних закупівель після вирішення питання щодо умов виходу Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії зі складу ЄС, з врахуванням позицій інших країн-членів ГРА.

Головним результатом роботи в Комітеті у 2019 році стало обрання України головуючою країною у Робочій програмі зі збору та звітності статистичних даних (Work Programme on collection and reporting of statistical data). Країною-попередником, що головувала у цій Програмі, виступали США. Робота Програми направлена на формування пропозицій щодо уніфікації форми подання щорічної статистичної звітності країнами-членами Угоди про державні закупівлі для подальшого опрацювання інформації профільним Комітетом СОТ.

На засіданні Робочої програми зі збору та звітності статистичних даних, яка відбулась 22 жовтня 2019 року, українською стороною проведено чергове засідання в якості головуючої країни. Презентовано досвід України щодо використання стандарту відкритих даних в сфері публічних закупівель, зроблено акцент на поширення використання стандарту OCDS серед країн-членів Угоди. Водночас членами Робочої групи погоджено питання щодо планів наступного засідання, зокрема представлення досвіду ЄС в частині відкритих даних. Поряд з цим особлива увага була приділена обговоренню напрямів подальшої роботи Робочої програми.

Разом з тим, протягом 2019 року представники Мінекономіки прийняли участь у низці міжнародних заходів щодо обміну досвідом в частині реформування та удосконалення сфери публічних закупівель, запобігання проявам корупції, зокрема:

- 12-13 березня відбулось Третє засідання Діалогу високого рівня Україна – ЄС в м. Брюссель, Королівство Бельгія;
- 20-22 березня 2019 року у м. Париж, Франція відбулось пленарне засідання Антикорупційної мережі країн Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР у рамках Глобального форуму з питань доброчесності та боротьби проти корупції;
- 10-13 квітня 2019 року у Ташкент, Республіка Узбекистан, відбувся 15-й Форум по закупівлям, професійній етиці, управлінню та відкритості;
- 25 квітня в м. Тбілісі, Грузія представники Мінекономіки взяли участь у міжнародній конференції “Прозорий рейтинг державних закупівель: обмін передовим досвідом у сфері державних закупівель”;
- 29-31 травня 2019 року у м. Оттава (Канада) пройшов Глобальний саміт “The Open Government Partnership” та 3-тє засідання Робочої групи “Contracting 5”;
- 6-7 листопада 2019 року у м. Тбілісі, Грузія, відбулась 3-я регіональна конференція з публічних закупівель для ENP East-країн;
- 18-19 листопада 2019 року у м. Брюссель, Бельгія, відбулося 4-е засідання Комітету асоціації у торговельному складі;
- 10-12 грудня 2019 року у м. Відень, Австрійська Республіка, відбувся регіональний семінар СОТ з державних закупівель для представників з Центральної і Східної Європи, Центральної Азії та Кавказу.

В рамках реалізації функції щодо організації нарад та семінарів з питань закупівель Мінекономіки проведено:

- 26 квітня, 18-19 червня 2018 року у м. Київ спільно з Проектом ЄС-ОЕСР SIGMA було проведено навчальні семінари на теми: “Динамічні системи закупівель та електронні каталоги”, “Аномально низькі ціни в публічних закупівлях”;

- 24-25 жовтня 2019 року Мінекономіки за участі Open Contracting Partnership, проекту “Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах (TAPAS)”, ДП “Прозорро” та ДП “Прозорро.Продажі” організували семінар для делегації Киргизької Республіки де поділилися досвідом використання відкритих даних для аналізу та формування політики у сфері закупівель;

- 20 грудня 2019 року Мінекономіки за участі консультантів ЄБРР проведено регіональний семінар для керівників підрозділів з міжнародних зв'язків (співробітництва) обласних державних адміністрацій.

Професіоналізація

З метою збільшення поінформованості суб'єктів сфери публічних закупівель, щодо застосування законодавства у сфері публічних закупівель, Мінекономіки готуються узагальнені відповіді рекомендаційного характеру на Інформаційному ресурсі, який розміщений на офіційному сайті Міністерства за адресою www.me.gov.ua. Протягом звітного періоду розроблено та розміщено на Інформаційному ресурсі 19 узагальнених листів рекомендаційного характеру. Детально ознайомитися з переліком листів Уповноваженого органу можна у додатку 2. У свою чергу, в рамках реалізації функції надання безоплатних консультацій рекомендаційного характеру з питань закупівель за 2019 рік до Міністерства через Інформаційний ресурс надійшло понад 1000 запитів, відповіді на які оприлюднені на сайті Міністерства.

З метою вирішення проблемних питань, пов'язаних з підвищенням ціни на нафтопродукти та пальне в договорах про закупівлю, Міністерством ініційовано створення робочої групи за участі представників Мінекономіки, Київської школи економіки, Торгово-промислової палати України, Української енергетичної біржі, Нафтогазової Асоціації України, ДП “Держзовнішінформ”, ПАТ “Укрпошта”, ГО “Трансперенсі Інтернешнл Україна”.

Наказом Мінекономрозвитку від 20.06.2019 № 1050 “Про утворення робочої групи щодо вирішення проблемних питань, пов'язаних із підвищенням ціни на нафтопродукти та пальне у договорах про закупівлю” було сформовано відповідну робочу групу, якою напрацьовано формульний механізм ціноутворення під час розрахунку ціни на нафтопродукти та пальне в договорах про закупівлю. Ця формула сприяє здійсненню закупівель замовниками нафтопродуктів та пального за реальною ціною та при прозорій зміні ціни в договорах про закупівлю за умови волатильності ринку.

У свою чергу, оскільки змінами до законодавства передбачається поступовий та повний перехід від формату роботи тендерних комітетів на уповноважених осіб, Мінекономіки спільно з фахівцями-практиками, експертами, представниками вищих навчальних закладів було розроблено професійний стандарт для професії “Фахівець з публічних закупівель” за кодом 2419.2 у Національному класифікаторі України ДК 003-2010 “Класифікатор професій”. У 2019 році цей стандарт був затверджений наказом Мінсоцполітики від 18.02.2019 № 234.

Розроблений професійний стандарт допомагає роз’яснити сферу обов’язків особи, яка буде відповідальною за проведення закупівель. Крім того, замовники можуть орієнтуватися на професійний стандарт під час процесу підбору та найму персоналу на посаду фахівця з публічних закупівель, а також під час розроблення посадових інструкцій/положення про уповноважену особу.

Водночас Мінекономіки спільно з КШЕ у 2019 році зосередили свою роботу над тим, як спростити замовникам процес визначення кількості необхідних організації уповноважених осіб. За результатом спільної роботи у два етапи було проведено дослідження щодо розрахунку витрат часу на всіх етапах закупівельного процесу та розроблено калькулятор розрахунку кількості уповноважених осіб, що знаходиться за посиланням <https://cep.kse.ua>.

Цей інструмент допомагає розрахувати орієнтовну кількість уповноважених осіб на підставі інформації про публічні закупівлі конкретної організації-замовника. Калькулятор розраховує рекомендовану кількість уповноважених осіб для кожного з замовників, які протягом 2018-2019 років проводили закупівлі через ЕСЗ. Зручність використання інструменту також полягає в можливості коригування витраченого замовниками часу на різних етапах закупівлі, що в свою чергу може впливати на рекомендовану кількість таких осіб.

Водночас ураховуючи тенденцію до розширення ринку праці у сфері публічних закупівель Міністерством продовжено співпрацю з закладами вищої освіти в рамках викладання в університетах освітньої програми/дисципліни “Публічні закупівлі”. Так, Міністерством у 2019 році проведено 2 заходи, які були спрямовані на розширення кола навчальних закладів, які залучені до підготовки спеціалістів, спроможних професійно проводити процедури закупівель та якісно готуватися до участі в них. Другий захід було присвячено ознайомленню викладачів за напрямом “Публічні закупівлі” з нововведеннями, передбаченими Законом 114-ІХ, для врахування нового закупівельного законодавства та інструментарію при подальшій адаптації навчальних програм до чинного закупівельного законодавства.

За підсумками 2019 року Мінекономіки співпрацює з 44 закладами вищої освіти (далі - ЗВО), з яких у 5 запроваджено освітню програму, у 32 - навчальну дисципліну або модулі для першого та другого освітніх рівнів, ще у 3 розпочато підготовку до запровадження навчання з 2020-2021 навчального року. Інформація щодо переліку ЗВО розміщена на офіційному сайті Мінекономіки у розділі “Публічні закупівлі”, підрозділ “Професіоналізація”.

Мінекономіки спільно з Київською школою економіки та за підтримки проекту міжнародної технічної допомоги “Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах” (TAPAS), продовжено навчальний курс за програмою “Фахівець з публічних закупівель для місцевого самоврядування, державних адміністрацій та органів виконавчої влади”, який успішно закінчили у звітному році більш ніж 100 слухачів. При цьому для осіб, відповідальних за організацію та проведення закупівель у державному секторі, оплата такого навчання здійснювалась за рахунок стипендій завдяки проекту TAPAS. Крім того, з метою підвищення рівня знань суб’єктів, зацікавлених у створенні та успішному функціонуванні ЦЗО, як на центральному, так і на місцевому рівнях, КІШЕ в рамках співпраці з Мінекономіки за підтримки TAPAS, проведено триденний тренінг “Менеджер централізованої закупівельної організації”.

У свою чергу, за підтримки Проекту Європейського Союзу “Підтримка реалізації Стратегії реформування публічних закупівель/Дорожньої карти для гармонізації в Україні” на Платформі масових відкритих онлайн-курсів Prometheus оновлено безкоштовний онлайн-курс “Публічні закупівлі”, який доповнено модулем щодо нової редакції Закону та оновлено тестові питання.

Крім зазначеного, з початком роботи ЕСЗ з’явилося багато інструментів, які допомагають проводити замовникам та учасникам аналіз та моніторинг публічних закупівель. Так, Мінекономіки у 2019 році проведено роботу щодо підвищення поінформованості суб’єктів сфери стосовно наявних аналітичних інструментів, які можуть використовуватись під час проведення закупівель та сприяти проведенню досліджень, вивченню ринку, отриманню інформаційно-консультаційної підтримки, інформації у відкритих джерелах, контролю та моніторингу публічних закупівель зі сторони органів управління таких замовників.

У зв’язку з прийняттям Кабінетом Міністрів України Постанови від 27.12.2018 № 1216 “Про Особливості створення та діяльності централізованих закупівельних організацій” (далі - Постанова) та з метою ознайомлення представників центрального та регіональних рівнів з новим способом організації закупівельної діяльності, Міністерством у звітному періоді проведено захід “Централізовані закупівельні організації: шляхи впровадження в Україні”, присвячений масштабуванню централізованих закупівельних організацій (далі – ЦЗО), для міських голів, голів обласних рад та державних секретарів центральних органів виконавчої влади. В рамках заходу учасників було поінформовано про результати пілотного проекту ЦЗО, функції якої були покладені на ДУ “Професійні закупівлі”, представлено міжнародний досвід роботи ЦЗО та ознайомлено з особливостями створення та діяльності ЦЗО, зазначеними в Постанові.

Для реалізації права замовників на здійснення закупівель через ЦЗО у 2019 році Урядом прийнято розпорядження КМУ від 25.09.2019 № 846 “Про визначення державної установи “Професійні закупівлі” централізованою закупівельною організацією” та розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1407

“Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 846”.

Відповідно до зазначеного розпорядження Урядом прийнято рішення, що ДУ “Професійні закупівлі” здійснюватиме закупівлі в інтересах замовників за конкретним переліком товарів в обов’язковому порядку. Перелік замовників, для яких закупівлі здійснюватиме ЦЗО, встановлено у додатках 1 і 2, при цьому перелік товарів передбачено у додатках 3 і 4 Розпорядження за рамковими угодами товарів і послуг (крім поточного ремонту) в інтересах замовників згідно з Законом.

Статистичні дані

Від початку роботи електронної системи закупівель та станом на 01.01.2020, за даними ДП Прозорро, як адміністратора ЕСЗ, наданими листом від 04.02.2020 № 206/284/10, серед 4,1 млн оголошених закупівель кількість успішно завершених закупівель становить більш ніж 3,5 млн з очікуваною вартістю - 1,973 трлн грн.

Загальна кількість організаторів за даними електронної системи закупівель зростає і на кінець звітного року становить – 38 870, при цьому зростає і кількість учасників – 266 120, що свідчить про довіру представників бізнесу.

Так за даними ЕСЗ різниця суми між очікуваною вартістю закупівель та сумою переможної пропозиції з моменту створення електронної системи закупівель та станом на кінець 2019 року складає понад 99 млрд грн. Середня кількість пропозицій на торги протягом 2016-2019 років становить - 2,35.

У свою чергу, новою редакцією Закону України “Про публічні закупівлі” передбачено підготовку та подання щорічного звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель за такими показниками, як кількісні і вартісні показники закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівень конкуренції, кількість скарг, а також узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель. Звіт за 2019 рік Уповноваженим органом сформовано за такими показниками з метою їх співставності у майбутніх періодах.

Кількісні показники в розрізі процедур закупівель за 2019 рік

Протягом звітного року організаторами закупівель було оголошено 1,378 млн закупівель, з яких успішно завершено 1,238 млн, що на 14,27% більше ніж у попередньому році.

Порівняння успішно завершених закупівель за роками зображено в таблиці 1.

Таблиця 1

Роки	Кількість (тис)	Кількість лотів (млн)
2019 рік	1, 238	1, 273
2018 рік	1, 084	1, 115

Водночас розподіл кількості завершених закупівель у 2019 році за методами закупівель зображено в таблиці 2.

Таблиця 2

Процедура закупівлі	Кількість тендерів у 2019 році	Частка від загальної кількості у 2019 році	Кількість тендерів у 2018 році	Порівняння років за кількістю закупівель
Відкриті торги	85 840	6,93%	78 322	9,6%
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	4 367	0,35%	4 789	-8,81%
Переговорна процедура (для потреб оборони)	1 405	0,11%	1 359	3,38%
Допорогова закупівля	133 517	10,79%	167 170	-20,13%
Переговорна процедура	53 934	4,36%	48 866	10,37%
Процедура звітування про укладений договір	958 937	77,46%	783 737	22,35%
ВСЬОГО	1 238 000	100%	1 084 243	

Як свідчить таблиця, з конкурентних методів закупівель найчастіше організатори застосовують допорогові закупівлі (10,79%), відкриті торги (6,93%) та переговорну процедуру для закупівлі для потреб оборони (0,11%). При цьому у звітному 2019 році, при порівнянні з минулим роком, організаторами закупівель було проведено на понад 10% більше закупівель за переговорною процедурою.

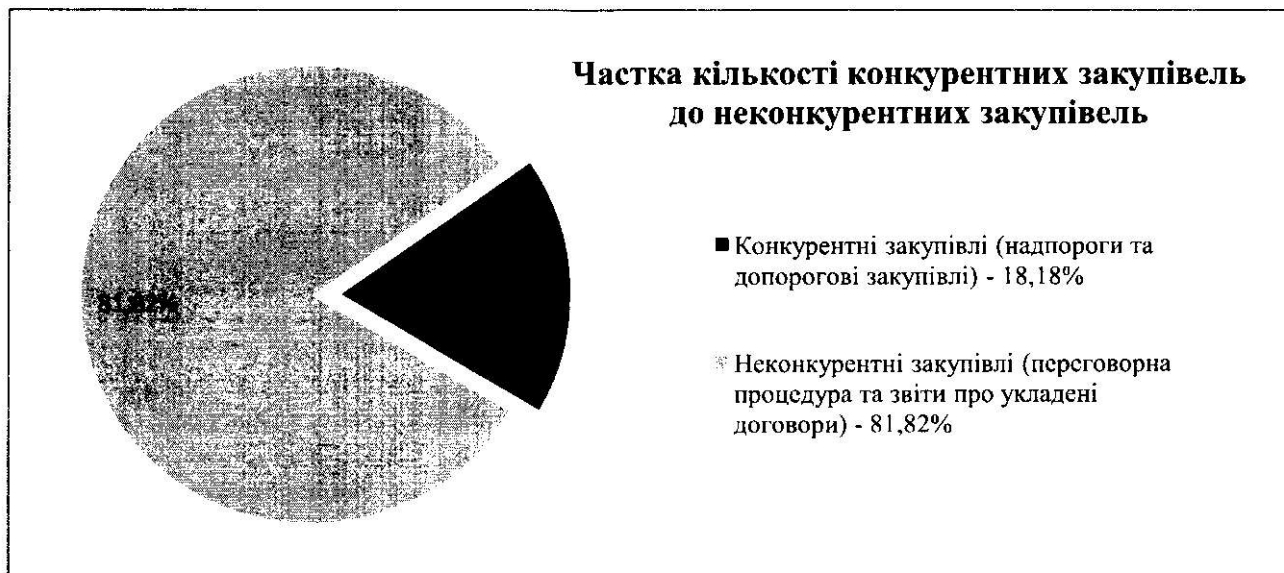
Водночас у 2019 році зменшилась на понад 8% кількість відкритих торгів із публікацією англійською мовою та зменшилась кількість допорогових закупівель на понад 20%.

Поряд з цим кількість звітів про укладені договори збільшилась у порівнянні з 2018 роком на понад 22% і становить більш ніж 77% від загальної кількості всіх

закупівель у звітному році. Це може свідчити про небажання організаторів використовувати конкурентні методи закупівель із використанням ЕСЗ.

Таким чином, у відсотковому значенні в ЕСЗ протягом звітнього року частка кількості конкурентних закупівель склала – 18,18%, при цьому частка кількості неконкурентних закупівель (переговорна процедура та звіти про укладені договори) – 81,82%.

Діаграма 1



Так кількість звітів укладених організаторами закупівель на суму до 50 тис грн становить – 636 564, на суму від 50 до 100 тис грн – 267 431, а на суму від 200 тис грн. – 54 942. Водночас у звітному 2019 році кількість завершених закупівель серед процедур конкурентного діалогу та ЕСКО контрактів склала – 189.

У звітному 2019 році кількість активних організаторів в порівнянні з попереднім роком зросла на 1,8% і склала – 28 850. Найбільша кількість організаторів була зосереджена в Київській - 2 966, Дніпропетровській - 2 666, Донецькій - 1 839, Львівській - 1 788 та Одеській - 1 522 областях України.

При цьому 14 210 організаторів протягом року провели від 1 до 10 закупівель, 3 788 – від 11 до 20 закупівель, більше 20 закупівель було проведено 7 385 організаторами і більше 100 закупівель на рік провели 3 469 організаторів.

Разом з тим протягом року збільшилась і кількість учасників закупівель, яка склала 159 980 суб'єктів. Аналіз активності учасників за методами закупівель в завершених у 2019 році закупівлях (таблиця 4) свідчить, що найбільша їх кількість прийняла участь у процедурах відкритих торгів (39 601 учасника) та у допорогових закупівлях (29 767 учасників), не враховуючи учасників, з якими було укладено прямі договори (135 699). При цьому на 11,11% зросла кількість учасників у процедурах відкритих торгів з публікацією англ. мовою та на 13,67% у переговорній процедурі для потреб оборони.

Таблиця 3

Методи закупівель	Кількість унікальних учасників	Приріст учасників у 2019 році в порівнянні з 2018
Відкриті торги	39 601	5,28%
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	6 277	11,11%
Переговорна процедура (для потреб оборони)	1 297	13,67%
Допорогова закупівля	29 767	-6,44%
Переговорна процедура	10 719	-9,69%
Процедура звітування про укладений договір	135 699	10,64%

Крім того, протягом 2019 року участь в публічних закупівлях України взяли 48 іноземних країн. Частка договорів укладених з іноземними учасниками від загальної кількості склала - 0,05%. Розподіл укладених договорів з іноземними учасниками за методами закупівель відбувся наступним чином (таблиця 4):

Таблиця 4

Методи закупівель	Кількість договорів
Відкриті торги	34
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	66
Допорогова закупівля	17
Переговорна процедура	169
Переговорна процедура за нагальною потребою	8
Процедура звітування про укладений договір	371

При цьому найчастіше договори були укладені під час закупівлі послуг з організації виставок, ярмарок і конгресів, а також послуги з юридичного консультування та юридичного представництва.

Водночас протягом 2019 року відсоток всіх відхилених пропозицій склав - 16,35%. Кількісний розподіл за методами закупівель відхилених пропозицій учасників відбувся наступним чином (таблиця 5):

Таблиця 5

Методи закупівель	Кількість
Допорогова закупівля	42 412
Відкриті торги	76 213
Відкриті торги з публікацією англ. мовою	484
Переговорна процедура за нагальною потребою	825

Серед причин відхилення пропозицій учасників, які найчастіше вказували організатори: учасник не відповідає критеріям тендерної документації - 25 353; учасник не відповідає кваліфікаційним критеріям - 6 696; учасник не надав необхідні документи - 5 410; переможець відмовився від підписання договору - 1 896 та у 17 984 випадках організатори закупівель не вказували причину відхилення тендерних пропозицій.

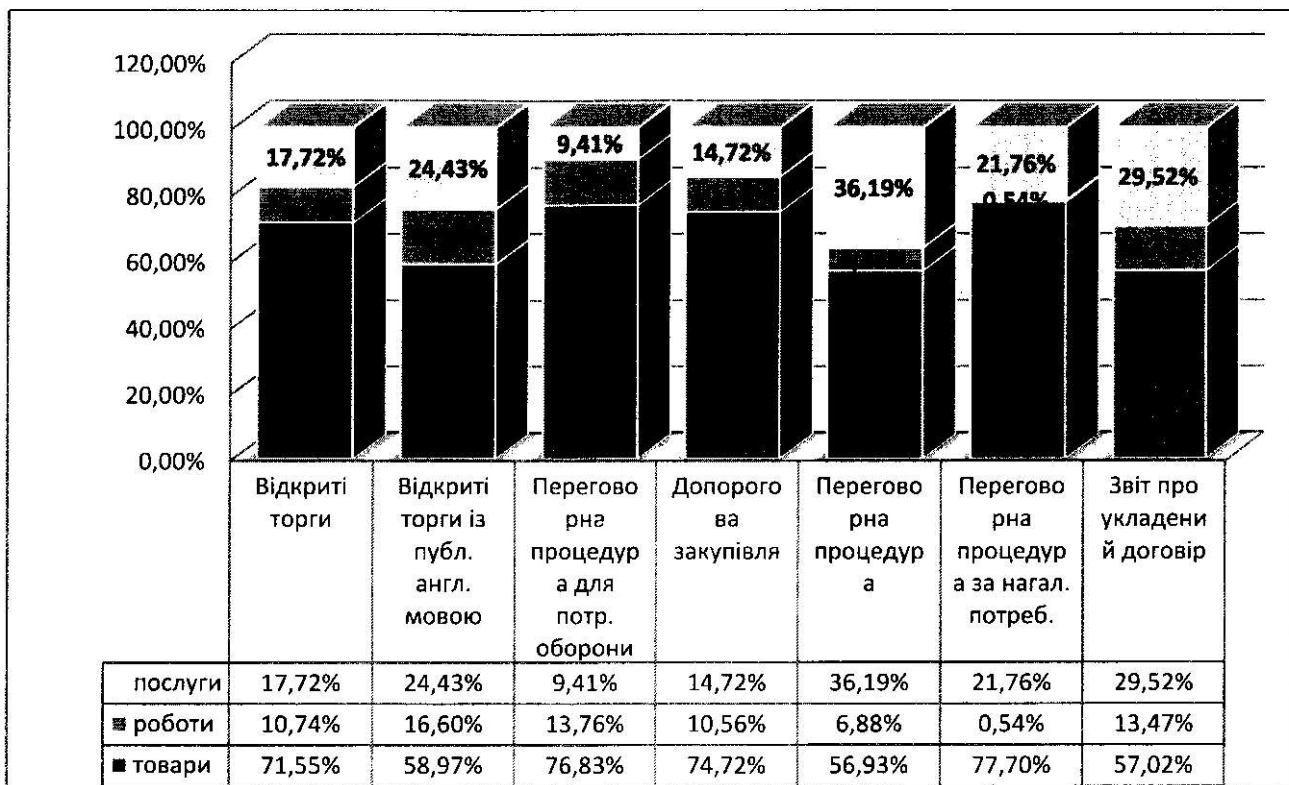
Поряд з цим, у 2019 році в надпорогах відсоток закупівель, які не відбулись становить - 28,1% на противагу у 2018 році - 33,9%. При цьому відсоток закупівель, які були відмінені у звітному році становить - 8%, для порівняння у 2018 році - 7%.

За методами закупівель відсоток відмінених процедур розподілено наступним чином. У відкритих торгах 7,76% процедур було відмінено; у відкритих торгах з публікацією англійською мовою - 15,08%; допорогова закупівля - 6,09; переговорна процедура для потреб оборони - 10,24%; переговорна процедура - 8,12% та переговорна процедура за нагальною потребою - 8,45%.

Кількісні показники в розрізі предметів закупівель

У 2019 році організатори закупівель найчастіше закуповували товари. Так, кількість завершених закупівель в частині закупівлі товарів становила - 849 222 закупівлі, робіт - 170 319 та послуг - 359 028 закупівель.

При закупівлі товарів, робіт та послуг частка кількості лотів закупівель розподілена за методами закупівель наступним чином (діаграма 2):



Вартісні показники в розрізі процедур закупівель

За даними ЄСЗ у звітному році очікувана вартість завершених закупівель становила 581,3 млрд грн.

Відсотковий розподіл за очікуваною вартістю завершених закупівель у 2019 році за методами закупівель зображено в таблиці 6.

Таблиця 6

Процедура закупівлі	Очікувана вартість (млрд грн) тендерів у 2019 році
Відкриті торги	144,42
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	156,8
Переговорна процедура (для потреб оборони)	12,37
Допорогова закупівля	24,3
Переговорна процедура	118,83
Процедура звітування про укладений договір	124,62

Водночас у звітному 2019 році найдорожчі договори за сумою були укладені з іноземними учасниками таких країн як: Білорусь – 1, 586 млрд грн, Чехія – 1,158 млрд грн, Канада – 1,113 млрд грн, Польща – 1,020 млрд грн. та Сполучені Штати Америки – 966,674 млн грн.

При цьому за конкурентними та неконкурентними процедурами у 2019 році з іноземними учасниками було укладено договорів на суму більш ніж 10,4 млрд грн.

Економія коштів в закупівлях, що успішно завершилися в звітному році, а саме різниця між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями закупівель склала більш ніж 28,2 млрд грн.

При цьому економія в надпорогах у 2019 році в абсолютному значенні становить - 25,75 млрд грн, для порівняння у 2018 році - 19,8 млрд грн, в той же час на допорогових закупівлях у 2019 році зекономили 2,49 млрд грн на противагу 2018 року економія становила - 10,1 млрд грн.

Вартісні показники в розрізі предметів закупівель

В розрізі предметів закупівель найбільша сума різниці між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями у грошовому виразі наведена в таблиці 7.

Таблиця 7

Код за CPV	Сума різниці (грн.) у 2019 році	Сума різниці (грн.) у 2018 році
45230000-8 Будівництво трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь	7 479 170 392	3 496 796 213
09120000-6 Газове паливо	1 779 904 269	2 747 208 454
45450000-6 Інші завершальні будівельні роботи	1 772 535 178	1 572 155 350
09130000-9 Нафта і дистиляти	1 225 500 035	1 660 966 787

При цьому найдорожчі за сумою договори укладені під час закупівель (за кодами CPV) зображено в таблиці нижче :

Таблиця 8

Найдорожчі укладені договори	Вартість (грн.)
45230000-8 Будівництво трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь	11 918 000 000
09120000-6 Газове паливо	5 662 380 000
63710000-9 Послуги з обслуговування наземних видів транспорту	3 774 999 000
Найдорожчі укладені договори з іноземними учасниками	Вартість (грн.)
45230000-8 Будівництво трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь	1 267 369 499
79110000-8 Послуги з юридичного консультування та юридичного представництва	1 256 910 634
34740000-6 Обладнання для повітряних і космічних літальних апаратів, тренажери, симулятори та супутні деталі	1 231 671 285

Рівень конкуренції

Протягом 2019 року в електронній системі закупівель було проведено 225 129 конкурентних закупівель.

Розподіл кількості та очікуваної вартості закупівель на конкурентні (надпороги та допорогові закупівлі) та неконкурентні (переговорна процедура та звіти про укладені договори) у порівнянні років наведено в таблиці 9 нижче .

Таблиця 9

Процедури	Кількість у 2019 році	Кількість у 2018 році	Порівняння років
конкурентні	225 129	251 640	-10,53%
неконкурентні	1 012 871	832 603	21,65%
Процедури	Очікувана вартість (грн) у 2019 році	Очікувана вартість (грн) у 2018 році	Порівняння років
конкурентні	337 884 173 895	446 542 939 915	-24,33%
неконкурентні	243 451 670 711	211 167 766 107	15,28%

У 2019 році кількість конкурентних процедур зменшилася більш ніж на 10% при цьому сума конкурентних закупівель зменшилась на 24% у порівнянні з попереднім звітним періодом.

Водночас частка допорогових закупівель до надпорогів за кількістю та сумою зображено на діаграмі 3

Діаграма 3



За даними електронної системи закупівель середня кількість пропозицій на торги збільшилась у порівнянні з 2018 роком і становить - 2,39.

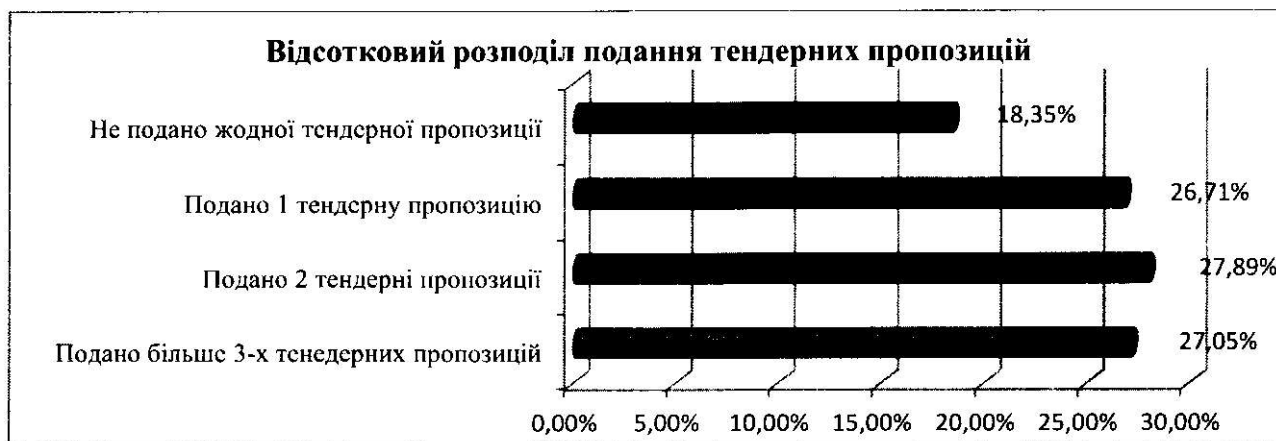
В конкурентних надпорогових закупівлях середня кількість пропозицій на торги у розрізі методів закупівель становить (таблиця 10):

Таблиця 10

Методи закупівель	Середня кількість пропозицій
Відкриті торги	2,74
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	2,97
Переговорна процедура (для потреб оборони)	2,35
Допорогова закупівля	2,12

Водночас найбільша конкуренція в лоті за кодом CPV відбулась при закупівлі: 03430000 Короку, 35510000 Військових кораблів та 79220000 Податкових послуг і склала 5 пропозицій на лот.

При цьому відсотковий розподіл всіх конкурентних закупівель в частині подання тендерних пропозицій зазначено на діаграмі 4.



Крім того, у звітному році продовжує збільшуватись кількість використання організаторами переговорної процедури і становить - 53 934 процедур. Так серед причин використання переговорної процедури організатори найчастіше вказували на відсутність конкуренції (таблиця 11).

Таблиця 11

Причини використання переговорної процедури	Кількість
відсутність конкуренції	32 166
замовником двічі відмінено тендер	16 998
потреба здійснити додаткову закупівлю	1 933
необхідність проведення додаткових будівельних робіт	984
закупівля творів мистецтва	932
нагальна потреба у здійсненні закупівлі	908
закупівля юридичних послуг	34

Найчастіше організатори використовували переговорну процедуру при закупівлі 09310000-5 Електричної енергії – 25,05% та 09320000-8 Пари, гарячої води та пов’язаної продукції – 22,07%.

Водночас відповідно до Закону України “Про публічні закупівлі” істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов’язань сторонами в повному обсязі, крім випадків зазначених в статті 36 Закону.

Так, протягом 2019 року до 211 433 договорів вартістю 440,4 млрд грн, які були укладені за результатами проведених процедур закупівель, було внесено зміни до істотних умов (таблиця 12).

Найбільше вносять зміни до договорів в Донецькій – 34,9%, Дніпропетровській – 33,63%, Харківській - 30,21%, Львівській – 29,52% та Запорізькій – 28,8% областях України.

Таблиця 12

Підстави внесення змін до істотних умов договору	Кількість*	Очікувана вартість договорів (млрд грн)
Зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника	52 495	64,53
Зміни ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків у разі коливання ціни такого товару на ринку, за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі	20 200	19,19
Покращення якості предмета закупівлі за умови, що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі	48 932	131,8
Продовження строку дії договору та виконання зобов'язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника, за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі;	13 048	40,49
Узгодження зміни ціни в бік зменшення (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг)	25 312	62,22
Зміна ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів пропорційно до змін таких ставок	1 842	1,91
Зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни	24 232	60,43
Зміни умов у зв'язку із продовженням дії договору на строк достатній для проведення процедури закупівлі на початку наступного року, в обсязі, що не перевищує 20 відсотків суми, визначеної в договорі, укладеному в попередньому році, якщо видатки на цю мету затверджено в установленому порядку	25 372	59,77

*один договір може містити декілька змін

Скарги за даними органів контролю та ЕСЗ

Відповідно до листа Антимонопольного комітету України від 31.01.2020 №20-29/01-1390-пз, як органу оскарження, у період з 01.01.2019 по 31.12.2019 надійшло 11 147 скарг. На противагу у 2018 році ця кількість становила - 7 786.

З 11147 скарг прийнято до розгляду 8 784 скарги. За результатами розгляду скарг прийнято 8 601 рішення, зокрема, 2 927 рішень про відмову у задоволенні скарги, 4 657 скарг задоволено повністю або частково, прийнято 1 017 рішень про припинення розгляду скарг.

Під час здійснення замовниками закупівель були виявлені такі найбільш поширені порушення:

- обрання не тієї процедури закупівлі;
- встановлення в тендерній документації дискримінаційних умов під час визначення кваліфікаційних критеріїв до учасників;
- встановлення в тендерній документації дискримінаційних умов у частині технічних вимог до предмета закупівлі, яким відповідає лише один виробник;
- встановлення в тендерній документації “прихованих” вимог до учасників у розділах, які не мають відношення до змісту пропозиції;
- дискримінаційний підхід у частині відхилення тендерних пропозицій одних учасників, пропозиції яких не відповідають умовам документації, та допуск до аукціону/визначення переможцем учасника, пропозиція якого також не відповідає умовам документації;
- відхилення пропозицій переможців через ненадання ними зразків продукції, які відповідно до Закону не є складовою пропозиції та не можуть бути підставою для відхилення;
- відхилення за процедурою “Євро-торгів” пропозицій учасників через невідповідність умовам документації після проведення аукціону;
- відхилення переможців торгів через ненадання/невідповідність документів, які не передбачені Законом для їх надання, після проведення аукціону;
- неналежне планування закупівель.

У звітному році здійснено узагальнення практики розгляду скарг та прийняття рішень органу оскарження, результати якої оприлюднені на веб-порталі Комітету та Уповноваженого органу у сфері публічних закупівель, зокрема, з метою запобігання вчиненню таких порушень та помилок у майбутньому.

Так у звітному 2019 році було оскаржено лотів на загальну суму 155,79 млрд грн, з яких більше 10 скарг було подано на 2 лоти, від 5 до 10 скарг - 24 лоти, від 3 до 5 скарг - 522, до 2 скарг на лот - 1281 та 7524 лоти мали по 1 скарзі.

Крім того, продовжує збільшуватись кількість організаторів, закупівлі яких оскаржують (більш ніж 67%). Так у 2019 році 3 309 учасниками закупівель було оскаржено закупівлі 3 186 організаторів. На противагу 2018 році ці цифри становили 2 515 до 2 187 відповідно.

Найбільша кількість скарг була подана на закупівлі організаторів з Київської області та м. Київ - 3 845, Дніпропетровській - 838, Одеській - 608, Донецькій - 563 та Харківській - 561 областях.

Серед організаторів, які найчастіше отримували скарги: Міністерство інфраструктури - 1 514, Київська міська державна адміністрація - 735, Міністерство оборони - 375.

Водночас найактивнішими скаржниками за даним ЕСЗ у 2019 році є: ТОВ “ТД “Еталон Авто” - 165 скарг, ТОВ “Укр Газ Ресурс” - 131, ТОВ “Екотехноінвест” - 110 скарг.

Державна аудиторська служба України

Державна аудиторська служба України (далі - Держаудитслужба) листом від 30.01.2020 № 31-14/145-2020 повідомила, що Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи протягом 2019 року здійснили моніторинг понад 8,7 тис. закупівель загальною вартістю 82,5 млрд гривень.

Моніторингом 8,1 тис. закупівель (93% охоплених контролем) виявлено порушення, допущені замовниками під час здійснення закупівель загальною вартістю 71,8 млрд грн.

Найбільше порушень вчинили замовники через недотримання порядку складання форм документів та оприлюднення інформації про закупівлю (28,9%), розгляду замовником тендерних пропозицій (26,9%), складання тендерної документації (23,7%) та неправомірне застосування переговорної процедури (4%).

Підстави проведення моніторингу зображено в діаграмі 5.

Діаграма 5



За результатами моніторингу закупівель вдалось попередити витрачання державних та комунальних ресурсів за процедурами закупівель, проведеними з порушенням законодавства загальною вартістю майже 16,8 млрд грн, з яких відмінено 2,6 тис. закупівель загальною очікуваною вартістю 14,6 млрд грн та розірвано 0,9 тис. договорів на загальну суму 2,2 млрд гривень.

Упродовж минулого року у межах реалізації результатів моніторингу закупівель, а також перевірок закупівель, проведених після такого моніторингу, складено та надіслано до суду 539 протоколів про адміністративне правопорушення за статтею 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення. До адміністративної відповідальності притягнуто 43 особи, на яких судами накладено адміністративних стягнень (штрафи) на загальну суму 523,6 тис. гривень.

Державна казначейська служба України

Державна казначейська служба України листом від 24.01.2020 №3-06-06/1817 повідомила, що у січні - грудні 2019 року органами Державної казначейської служби України було надано 522 попередження на загальну суму 1 322 959,66 тис гривень.

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, протягом звітнього року Мінекономіки здійснювалась робота в частині розроблення нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення системи публічних закупівель, розвиток конкурентного середовища та добросовісної конкуренції у сфері закупівель в Україні.

Водночас головною подією 2019 року у сфері публічних закупівель було прийняття нової редакції Закону 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-ІХ.

Необхідність розроблення та прийняття нової редакції Закону була обумовлена одночасно трьома основними чинниками. По-перше, це забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері публічних закупівель відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС. По-друге, за роки використання на практиці закупівельного законодавства постала необхідність його вдосконалення для забезпечення ефективного, прозорого та якісного здійснення публічних закупівель. Водночас, оскільки публічні закупівлі здійснюються через електронну систему закупівель, існувала необхідність також внесення технічних правок для належного функціонування ЕСЗ згідно з вимогами законодавства.

В напрямку міжнародної діяльності Мінекономіки продовжено тісну співпрацю з іноземними колегами, міжнародними партнерами та організаціями стосовно обміну досвідом та впровадження передових практик щодо вдосконалення та подальшого реформування сфери закупівель. Вагомим результатом в цьому напрямку стала

робота в Комітеті СОР з державних закупівель, в результаті якої у 2019 році Україну обрано головуючою країною у Робочій програмі зі збору та звітності статистичних даних (Work Programme on collection and reporting of statistical data).

З огляду на позитивний досвід пілотного проекту щодо централізації закупівель, КМУ у вересні 2019 року було прийнято розпорядження щодо визначення ДУ “Професійні закупівлі” першою ЦЗО в Україні, яка може здійснювати організацію та проведення тендерів в інтересах замовників у добровільному порядку.

Водночас з метою підвищення ефективності закупівель центральних органів виконавчої влади, а також економії бюджетних коштів за рахунок агрегації та контролю за витратами коштів бюджету, Урядом прийнято розпорядження щодо визначення переліку замовників-центральных органів виконавчої влади та низки найбільш розповсюджених предметів, закупівлі яких через ЦЗО здійснюватимуться в обов’язковому порядку.

Проведена робота в напрямку інтеграції ЕСЗ з іншими реєстрами, що в свою чергу значно полегшує проведення тендерів, як для організаторів закупівель так і учасників. Зокрема у 2019 році повністю забезпечено взаємодію електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією про відсутність або наявність заборгованості (податкового боргу).

В ЕСЗ реалізовано також можливість внесення частини інформації передбаченої тендерною документацією, шляхом заповнення електронних полів. Така реалізація поступово дозволить перейти на електронну тендерну документацію.

Наразі в ЕСЗ додано поля “джерело фінансування”, “вид предмету закупівлі”, “умови оплати”. Водночас реалізовано функціонал автоматичного перенесення частини інформації з річного плану в оголошення про проведення процедури, відповідно до якого прив’язка здійснюється за допомогою ідентифікатору плану.

В напрямку підвищення професійного рівня знань суб’єктів сфери закупівель Міністерством були проведені заходи щодо презентації змін до законодавства, розширення кола вищих навчальних закладів, які займаються викладанням дисциплін/освітніх програм, низки нарад та семінарів. Забезпечена співпраця з донорами щодо оновлення он-лайн курсу та з КШЕ в частині реалізації програми “Фахівець з публічних закупівель для місцевого самоврядування, державних адміністрацій та органів виконавчої влади” та тренінгу “Менеджер централізованої закупівельної організації”.

Поряд з цим на інформаційному ресурсі Уповноваженого органу протягом звітного періоду було надано більш ніж 1000 відповідей на запитання та підготовлено 19 узагальнених листів, що містили рекомендації щодо застосування законодавства стосовно найбільш актуальних питань, які надходили до Уповноваженого органу.

За результатами даних ЕСЗ у звітному 2019 році 28 850 організаторів оголосили 1,378 млн закупівель з яких успішно завершено - 1,238 млн з очікуваною вартістю більш ніж 581,3 млрд грн та в яких взяли участь 159 980 учасників.

Водночас організатори закупівель у порівнянні з попереднім роком менше використовують конкурентні процедури закупівель і за даними ЕСЗ розподіл конкурентних закупівель до неконкурентних за кількістю закупівель становить понад 18,18 на противагу 81,82%. Крім того, у звітному році на 20,13% зменшилась кількість допорогових закупівель, при цьому кількість опублікованих звітів про укладений договір зросла більш ніж на 22% і становить в абсолютному значенні - 958,9 тис на загальну суму більш ніж 124 млрд грн.

У зв'язку з відсутністю обов'язку в чинному Законі використовувати електронну систему закупівель на допорогах, замовники значно менше використовували право закуповувати через ЕСЗ для конкурентного відбору постачальників, надавачів послуг та виконавців робіт, укладаючи прямі договори, що не є економічно обгрунтованим та підвищує ризики зловживань.

Для вирішення цього питання новою редакцією Закону передбачено обов'язкове проведення спрощених закупівель з використанням ЕСЗ, що покликані вивести з тіні значну частину закупівель. Крім того, для здійснення закупівель сумою до 200 тис грн, та як альтернативу спрощеним закупівлям, Законом передбачено можливість використання електронних каталогів, прототипом яких у 2019 році став пілотний проект Prozorro Market. Законом передбачено, що замовник з метою відбору постачальника товару на допорогових закупівлях зможе використовувати електронні каталоги, що є систематизованою базою актуальних пропозицій, який адмініструватимуть ЦЗО в ЕСЗ. Створення таких каталогів у подальшому допоможе вирішити проблему непрозорих прямих закупівель, які відбувались у 2019 році поза ЕСЗ.

Поряд з цим, відсоток відхилених пропозицій склав 16,35. Серед причин відхилення пропозицій учасників, які найчастіше вказували організатори - пропозиція не відповідає умовам тендерної документації та учасник не відповідає кваліфікаційним критеріям. У зв'язку із цим в новій редакції Закону закладено механізм, який дозволяє учаснику протягом двадцяти чотирьох годин виправляти помилки в тендерній пропозиції з моменту їх виявлення замовником. Це дозволить замовнику зберегти найбільш економічно вигідну пропозицію, а підприємцям укласти договір.

Економія коштів в закупівлях, що успішно завершилися в звітному році, яка розрахована як різниця між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями закупівель, склала більш ніж 28,2 млрд грн, при цьому економія в надпорогових закупівлях склала 25,75 млрд грн, а в допорогових закупівлях - 2,49 млрд грн. Найбільша сума різниці між очікуваними вартостями та переможними пропозиціями в грошовому виразі відбулась при закупівлі будівництва трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь та становить - 7,48 млрд грн.

У порівнянні звітного періоду до попереднього кількість конкурентних процедур зменшилась більш ніж на 10%, а очікувана вартість зменшилась більш ніж

на 24%. Поряд з цим рівень конкуренції, який розраховується як середня кількість пропозицій на торги, у звітному періоді збільшився та становить 2,39 порівняно з 2018 у якому становив - 2,29. При цьому у відкритих торгах показник середньої кількості пропозицій на торги становить - 2,74, а у відкритих торгах із публікацією англійською мовою - 2,97, що в цілому демонструє наявність конкурентного середовища серед підприємців під час здійснення придбання державою.

Слід констатувати також, що відсутність належного контролю на закупівлях, вартість яких є меншою порогових меж, дозволяє замовникам уникати використання ЕСЗ. Здійснення допорогових закупівель поза електронною системою закупівель не дає можливостей для здійснення громадського контролю за витрачанням коштів платників податків. За таких обставин складно виявити факти умисного поділу замовником предмета закупівлі з метою уникнення застосування процедур закупівель, що може призводити до неефективного витрачання коштів.

Законодавче врегулювання закупівель, вартість яких дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень, дозволить забезпечити відкритість на всіх закупівельних стадіях, підвищити рівень конкуренції на допорогових закупівлях, а також розширити ринок збуту для малого та середнього бізнесу.

Водночас за результатами аналізу сфери закупівель очевидна проблема із зловживанням правом оскарження процедури закупівлі низкою учасників, які штучно затягуючи проведення такої процедури закупівлі чинять тиск на замовників.

З понад 8 тисяч скарг прийнятих до розгляду АМКУ третина рішень прийнята про відмову у їх задоволенні. Тому нові підходи до оскарження процедур закупівель необхідні у контексті зменшення можливості зловживань недобросовісними скаржниками механізмом оскарження.

Натомість збільшення кількості скарг свідчить про довіру бізнесу до сфери публічних закупівель та зацікавленість захищати власні права, пропонуючи товари, роботи чи послуги державі. Свідченням цьому є задоволення понад половини від усіх поданих скарг, що може вказувати на неправомірні дії замовників під час здійснення закупівель.

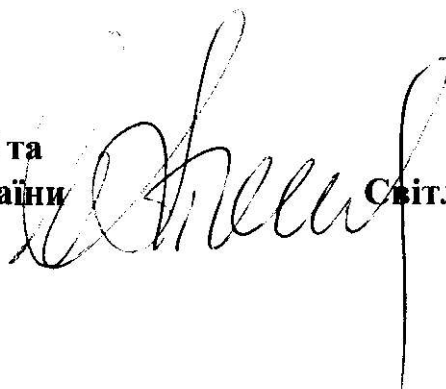
Крім того, для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері та розвитку добросовісної конкуренції необхідна постійна злагоджена робота органів, уповноважених здійснювати контроль у сфері закупівель.

При цьому у 2019 році центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його міжрегіональні територіальні органи здійснили моніторинг 8,7 тис. закупівель, що охоплює незначну кількість закупівель від загальної кількості проведених закупівель в ЕСЗ.

Відсутністю належного та дієвого контролю зі сторони відповідних органів користуються як організатори, так і недобросовісні учасники закупівель, що в свою чергу призводить до порушень принципів законодавства та до неправомірного і

неефективного витрачання публічних коштів. Законом 114-IX внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та передбачено посилення відповідальності за правопорушення у сфері публічних закупівель і накладання санкцій. Однак, актуальним залишається питання створення ефективної системи фактичного контролю, яка б стала невід'ємною складовою системи публічних закупівель і впливала на рівень правової дисципліни суб'єктів цієї сфери.

**Заступник Міністра
розвитку економіки, торгівлі та
сільського господарства України**



Світлана ПАНАЮТІДІ

Перелік нормативно-правових актів розроблених та затверджених Мінекономіки

НПА	ДАТА	№	НАЗВА	МЕТА
постанова КМУ	10.07.2019	704	“Про внесення змін до Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків”	Удосконалення існуючих механізмів в Порядку, зокрема здійснення діяльності адміністратора, основні завдання, функції та вимоги до операторів електронних майданчиків, діяльність та завдання Комісії, проведення тестування адміністратором електронних майданчиків, механізм здійснення зміни оператора
розпорядження КМУ	25.09.2019	846-р	Про визначення державної установи “Професійні закупівлі” централізованою закупівельною організацією	Здійснення закупівлі товарів і послуг (крім поточного ремонту) в інтересах замовників шляхом проведення тендерів або укладання рамкових угод
розпорядження КМУ	27.12.2019	1407	Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 846	Створення правових умов для забезпечення здійснення якісних та ефективних закупівель держави ЦЗО зокрема міністерствами, господарсько-фінансовим департаментом СКМУ та іншими ЦОВВ за певним переліком товарів

спільний наказ Мінекономрозвитку та Мінфіну	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”	Обмін інформацією про проведені процедури закупівлі (у разі, якщо замовник є розпорядником або одержувачем бюджетних коштів) та здійснення оплати за договорами про закупівлю в електронній формі
наказ	03.01.2019	5	“Про призначення відповідальної особи від Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за здійснення співробітництва між Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Агенцією міжнародної номенклатури медичних виробів Global Medical Device Nomenclature”	Реалізація завдань, спрямованих на впровадження в Україні міжнародної номенклатури медичних виробів Global Medical Device Nomenclature та створення національного класифікатора медичних виробів в Україні
наказ	21.03.2019	463	“Про внесення змін до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 березня 2016 року № 490”	Збільшення прозорості та доступності інформації про джерело фінансування, вид предмету закупівлі та умови оплати договору для усіх користувачів електронної системи закупівель та можливістю здійснювати аналіз використаних бюджетних коштів за процедурами публічних закупівель

наказ	08.08.2019	1341	“Про внесення змін до Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі”	Вдосконалення норм діючого законодавства у сфері публічних закупівель, належне виконання функцій Міністерства щодо забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу та врегулювання питання щодо механізму розміщення інформації про публічні закупівлі в електронній системі закупівель для всіх користувачів, зокрема для органів державного фінансового контролю та ЦЗО
наказ	18.01.2019	54	“Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі”	Створення правових умов для оперативного здійснення закупівель послуг передачі (транспортування) виборчих бюлетенів в день виборів Президента України 2019 року та послуг з публікації у регіональних чи місцевих друкованих засобах масової інформації матеріалів про організацію підготовки та проведення виборів.

наказ	07.05.2019	790	“Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі”	Удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері публічних закупівель шляхом встановлення особливостей визначення предмету закупівлі під час здійснення замовниками закупівель медичних виробів, здійснення закупівель товарів і послуг, необхідних для проведення державною установою “Український інститут книги” заходів, спрямованих на популяризацію української літератури та читання в світі, а також для проведення державною установою “Український інститут” за кордоном заходів, спрямованих на популяризацію України в світі
наказ	24.05.2019	898	“Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі”	Створення правових умов для оперативного здійснення закупівель товарів та послуг, необхідних для організації підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року.
наказ	23.08.2019	1460	“Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі”	Проведення публічних закупівель послуг, необхідних для здійснення оперативного висвітлення спортивних заходів з видів спорту осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-

				спортивної реабілітації
наказ	18.12.2019	729	“Про внесення змін до Порядку визначення предмета закупівлі”	Забезпечення підтримки розвитку відповідального батьківства шляхом визначення можливості здійснення закупівель комплектів товарів для продовження надання одноразової натуральної допомоги “пакунок малюка” при народженні дитини
наказ	09.10.2019	192	“Про ліквідацію деяких робочих груп та інших консультативно-дорадчих органів, утворених Мінекономрозвитку, і визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Мінекономрозвитку”	Ліквідація недіючих на сьогодні робочих груп та інших консультативно-дорадчих органів, утворених Мінекономрозвитку і визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Мінекономрозвитку;

наказ	27.06.2019	1091	“Про утворення робочої групи щодо вирішення питань інформаційно-методологічного забезпечення організації процедур закупівель товарів і послуг для підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України”	Невідкладне вирішення питань, які можуть виникати під час організації процедур закупівель товарів і послуг для підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України та забезпечення Центральної виборчої комісії інформаційно-методологічними матеріалами щодо належної організації процедур закупівель товарів і послуг для підготовки та проведення позачергових виборів народних депутатів України
Накази стосовно роботи Комісії щодо розгляду питань діяльності електронної системи закупівель				
наказ	24.03.2019 24.03.2019	519 520	“Про відключення авторизованого електронного майданчика від електронної системи закупівель”	
наказ	18.04.2019	658	“Про внесення зміни до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 07.03.2017 № 338”	
наказ	18.04.2019	659	“Про внесення зміни до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 16.03.2017 № 404”	
наказ	27.06.2019	1092	“Про надання дозволу на зняття з оприлюднення інформації”	
наказ	14.11.2019	381	“Про затвердження Положення про комісію щодо розгляду питань діяльності електронної системи закупівель” (зарєєстрований в Мін'юсті 12 грудня 2019 р. за № 1223/34194)	
наказ	24.12.2019	796	“Про утворення комісії щодо розгляду питань діяльності електронної системи закупівель”	

Перелік узагальнених листів рекомендаційного характеру

Дата	№	Назва листа	Мета
17.01.2019	3304-04/1983-06	Щодо інформації про перелік відкритих єдиних державних реєстрів, доступ до яких є вільним	Містить інформацію про перелік відкритих єдиних державних реєстрів, доступ до яких є вільним.
12.02.2019	3304-04/6186-6	Щодо інформації про функціонування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення	Містить інформацію про функціонування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення
01.04.2019	3304-04/13647-06	Щодо етичної поведінки під час здійснення публічних закупівель	Містить настанови щодо етичної поведінки замовників під час здійснення публічних закупівель, розроблені з метою надання методично-консультативної допомоги щодо забезпечення системного підходу до формування, підтримки та розвитку етичної поведінки замовників під час підготовки та здійснення публічних закупівель в Україні
10.04.2019	3304-04/15309-06	Щодо застосування санкцій	Містить інформацію щодо вимог Закону України "Про санкції" та Указу Президента "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19.03.2019 Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)"
16.04.2019	3304-04/16225-06	Щодо оскарження, здійснення контролю та моніторингу закупівель	Розглянуто питання оскарження процедур закупівель та механізмів контролю у сфері публічних закупівель
25.04.2019	3305-04/17943-03	Щодо інформаційних джерел та аналітичних інструментів у сфері публічних закупівель	Містить інформацію про корисні інформаційні джерела та аналітичні інструменти, які сприяють громадському моніторингу сфери публічних закупівель

28.05.2019	3304-04/22177-06	Щодо змін, внесених до наказу Мінекономрозвитку від 22.03.2016 № 490	Містить інформацію щодо технічної реалізації в електронній системі закупівель наказу Мінекономрозвитку, яким затверджено зміни до форм документів у сфері публічних закупівель
29.05.2019	3304-04/22470-06	Щодо укладання і виконання рамкових угод	Детально розглянуто порядок застосування замовниками рамкових угод для закупівлі товарів та послуг
31.05.2019	3305-04/22899-06	Щодо оновлення он-лайн курсу	Містить інформації щодо змін в безкоштовному он-лайн курсі на Платформі масових відкритих онлайн-курсів Prometheus
14.06.2019	3301-04/25032-06	Щодо закупівлі медичних виробів	Розглянуто зміни до Порядку визначення предмета закупівлі, ініційовані Міністерством охорони здоров'я України в рамках реформування сфери охорони здоров'я з метою уніфікації класифікації закупівель медичних виробів
14.08.2019	3304-04/33869-06	Щодо зміни ціни у договорах постачання електричної енергії	Містить рекомендації замовникам щодо необхідності внесення змін до договорів, укладених за результатами проведених процедур закупівель, у зв'язку із набранням чинності з 01.07.2019 окремих статей Закону України "Про ринок електричної енергії"
20.08.2019	3301-04/34980-06	Щодо розрахунку очікуваної вартості предмета закупівлі	Запропоновано проект примірної методики розрахунку очікуваної вартості предмета закупівлі, який може використовуватись замовниками як основа для підготовки та затвердження власних методик розрахунку очікуваної вартості предмета закупівлі
20.09.2019	3305-04/38898-06	Щодо присутності під час розгляду скарг	Розглянуто питання участі у розгляді скарги суб'єкта оскарження, замовника та інших зацікавлених осіб

30.09.2019	3304-04/39989-07	Щодо закупівлі природного газу у зв'язку зі змінами законодавства	Містить рекомендації замовникам щодо необхідності внесення змін до договорів, укладених за результатами проведених процедур закупівель, у зв'язку із набранням чинності з 01.05.2019 змін до Кодексу газотранспортної системи
01.10.2019	3304-04/40135-06	Щодо необхідності дотримання вартісних меж	Містить аналіз деяких показників ефективності закупівель за період 2017-2018 рр., рекомендації замовникам щодо необхідності дотримання вартісних меж при здійсненні процедур закупівель, визначених Законом, а також принципів економії та ефективності здійснення закупівель
24.10.2019	3304-04/43942-05	Щодо контролю у сфері публічних закупівель	Містить інформації щодо функцій органів контролю у сфері публічних закупівель
05.11.2019	3801-05/45742-06	Щодо закупівлі послуг з харчування	Містить рекомендації замовникам щодо дотримання вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів під час закупівлі послуг з організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах
15.11.2019	3301-04/47784-06	Щодо етичної поведінки під час здійснення публічних закупівель	Містить настанови щодо етичної поведінки учасників / потенційних учасників під час участі в публічних закупівлях, розроблені з метою надання методично-консультативної допомоги щодо забезпечення системного підходу до формування, підтримки та розвитку етичної поведінки учасників під час участі в тендерах, відборі та переговорах з метою укладання договорів про закупівлі
21.12.2019	3304-04/55553-06	Щодо набрання чинності та введення в дію нової редакції Закону	Розглянуто питання набрання чинності та введення в дію нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі", застосування Перехідних положень Закону, а також деяких інших положень нової редакції Закону