

ЗЕЛЕНА КНИГА
СИСТЕМНИЙ ПЕРЕГЛЯД ЯКОСТІ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ В ГАЛУЗІ
БУДІВНИЦТВА



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

EU4Business

FORBIZ

Створення кращого
бізнес-середовища



BRDO

Офіс ефективного
регулювання





EU4Business

**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**

FORBIZ

Створення кращого
бізнес-середовища



ОФІС ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

info@brdo.com.ua, office@brdo.com.ua
+38 (044) 332 49 12, +38 (094) 832 49 12
Київ, вул. Хорива, 55-К
www.brdo.com.ua

Офіс ефективного регулювання BRDO було засновано в листопаді 2015 року, задля сприяння створенню ефективного регулювання і поліпшення економічних свобод в Україні (з пріоритетом для малого/середнього бізнесу). Саме з цією метою ми реалізуємо інклюзивний та відкритий процес оптимізації регуляторних відносин на ринках паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства, який призведе до взаємної довіри та партнерства держави й бізнесу.

Документ підготовлено експертами Офісу ефективного регулювання.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Олексій Дорогань, Таїсія Барингольц, Ольга Кравцова

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ:

Ірина Бардасова, Олег Пілат, Сергій Середюк, Ірина Лагунова

РЕЗЮМЕ	4
1. СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА	5
2. ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ ТА ПОСЛУГ З ПРОЕКТУВАННЯ	12
2.1 Учасники публічних закупівель в сфері будівництва.....	15
2.2 Замовники публічних закупівель у сфері будівництва.....	17
2.3 Аналіз закупівель будівельних робіт.....	21
2.4 Аналіз закупівель архітектурних, будівельних, інженерних та інспекційних послуг.....	25
2.5 Тенденції публічних закупівель у сферах топографо-геодезичної та землепорядної діяльності.....	29
3. ВИЯВЛЕНІ В ПРОЦЕСІ АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМИ	33
3.1 Проблема ризик-менеджменту.....	33
3.1.1 Інституційна структура публічних закупівель.....	33
3.1.2 Скарги учасників до органу оскарження.....	36
3.1.3 Моніторинг органами Державної аудиторської служби України.....	38
3.1.4 Автоматичні ризик-індикатори системи ПроЗорро.....	42
3.2 Проблема автоматизації перевірки закупівель на відповідність закону.....	47
3.3 Проблема зниження конкуренції у зв'язку з дискваліфікацією учасників.....	53
3.3.1 Дискваліфікації в закупівлях будівельних робіт.....	54
3.3.2 Дискваліфікації в закупівлях послуг з проектування.....	58
3.4 Проблема некоректного використання нецінових критеріїв.....	61
3.5 Проблема негативного впливу бюджетного регулювання на здійснення закупівель у сфері будівництва.....	68
3.6 Інші проблеми публічних закупівель у сфері будівництва.....	73
3.6.1 Невідповідність вимог щодо маркування продукції національному законодавству та загальноєвропейським принципам.....	73
3.6.2 Обмеження прав учасників закупівель в частині підтвердження відповідності.....	74
3.6.3 Неузгодженість законодавчих та нормативних вимог щодо змісту техніко-економічного аналізу (техніко-економічного обґрунтування, техніко-економічного розрахунку) на стадіях підготовки інвестиційного проекту та розроблення проектної документації.....	75
3.6.4 Невизначеність джерел фінансування на утримання служби замовника та оплату послуг інженера-консультанта на передпроектній стадії та стадії проектування.....	76
3.6.5 Відсутність реального механізму визначення очікуваної вартості робіт на підставі вартості об'єктів-аналогів та укрупнених усереднених показників при плануванні капітальних інвестицій.....	77
3.6.6 Неможливість коректного визначення вартості експертизи проекту будівництва на стадії закупівлі проектних робіт, що призводить до збитків проектних організацій.....	78
3.6.7 Відсутність інструменту для визначення вартості життєвого циклу споруди на стадії закупівлі.....	79
3.6.8 Неефективність передбачених законодавством процедур для закупівлі розроблення містобудівної, проектної, науково-проектної документації, послуг архітекторів, інжинірингових послуг.....	80
3.6.9 Суперечність норм законодавства щодо стандартизації.....	81
3.6.10 Обмеження прав базових організацій у будівництві щодо участі в закупівлях.....	82
3.6.11 Неможливість отримати учасником закупівлі у замовника роз'яснення або звернутися з вимогою про усунення порушень.....	82
3.7 Проблеми публічних закупівель у сферах топографо-геодезичної та землепорядної діяльності.....	83
3.7.1 Різне розуміння видів, складу та рівня якості результатів топографічної та землепорядної діяльності, що призводить до скарг та конфліктів.....	83
3.7.2 Замовник зацікавлений та організовує заходи для окремо визначеного виконавця, щоб саме з ним укласти договір, тим самим зменшуючи рівень конкуренції та, відповідно, економії бюджетних коштів.....	86
4. ДОДАТКИ	91
Типові умови нецінового критерію «Умови розрахунків» під час публічних закупівель будівельних робіт замовниками, для яких другорядним відомчим органом є Департамент будівництва та житлового забезпечення КМДА, за 2017-2018 та січень-вересень 2019 року.....	91
Скорочення, аббревіатури та акроніми, що вживаються за текстом.....	93

РЕЗЮМЕ

В цій зеленій книзі ми описали стан та перспективи регулювання публічних закупівель в сфері будівництва, проаналізували відповідні дані єдиної системи електронних публічних закупівель (в т.ч.: рівень конкуренції, економії, склад замовників та учасників процедур, їх активність, статистику закупівель за розділами 45000000-7 «Будівельні роботи» та 71000000-8 «Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги» Національного класифікатора «Єдиний закупівельний словник»), наголосили на виявлених в процесі аналізу проблемах та вказали на можливі шляхи їх вирішення.

Першочерговими регуляторними завданнями (в тому числі з огляду на необхідність вирішення виявлених в цьому аналізі проблем) є:

- ◆ виконання Україною міжнародних зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони та Угодою Світової організації торгівлі про державні закупівлі;
- ◆ імплементація в національне законодавство процедур творчих (архітектурних) конкурсів відповідно до міжнародних правил та Директиви 2014/24/ЄС протягом 2020 року;
- ◆ впровадження застосування в публічних закупівлях будівельних робіт BIM (building information modelling) технологій;
- ◆ інтеграція електронної системи закупівель з іншими державними ресурсами, кадастрами та реєстрами, зокрема з єдиною державною електронною системою у сфері будівництва;
- ◆ забезпечення спроможності ключових органів із інституційної структури публічних закупівель;
- ◆ розроблення та затвердження методик визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, визначення вартості життєвого циклу, методології щодо особливостей здійснення закупівель у сфері будівництва.

Реформа публічних закупівель є частиною загальної реформи управління державними фінансами, де все ще потребуються додаткові зусилля у впровадженні стратегічного та середньострокового бюджетного планування. Так в цьому дослідженні серед можливих заходів бюджетного регулювання запропоновано: запровадження затвердження бюджетних програм державного та місцевого бюджету, а також кошторисів розпорядників бюджетних коштів та планів використання одержувачів бюджетних коштів на період більший ніж рік; скасування вимоги щодо втрати чинності невикористаних бюджетних асигнувань в останній день бюджетного періоду; встановлення на рівні закону виключення з загального правила для можливості визначення строку дії договорів на капітальне будівництво та капітальний ремонт, що перевищує бюджетний період.

Крім того, за результатами дослідження та з урахуванням кращих практик країн Євросоюзу рекомендовано розглянути можливість:

- ◆ розроблення та затвердження стандартних (модельних) типів тендерної документації для придбання найпоширеніших предметів закупівель у сфері будівництва;
- ◆ заміни поняття «нецінові критерії» на «пільги»;
- ◆ створення та підтримки національної бази даних помилок та порушень в публічних закупівлях для здійснення їх постійного аналізу та узагальнення;
- ◆ створення бібліотеки стратегічних критеріїв для здійснення екологічно- та соціально відповідальних закупівель;
- ◆ приведення вимог до маркування та підтвердження відповідності у відповідність до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»;
- ◆ оновлення нормативної бази з питань кошторисного ціноутворення;
- ◆ приватизації державних і комунальних підприємств у сферах топографічної та землепорядної діяльності;
- ◆ вдосконалення системи оцінки ризиків (в тому числі ризик-індикаторів);
- ◆ проведення безкоштовних навчань для представників малого та середнього бізнесу.

1 | СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

З урахуванням значних обсягів та високих корупційних ризиків при придбанні товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади, реформа системи публічних закупівель є важливою складовою загальної реформи управління державними фінансами.

У 2013 році¹ Кабінет Міністрів України ухвалив стратегію розвитку системи управління державними фінансами. У рамках виконання Плану заходів щодо реалізації цієї стратегії був започаткований пілотний проєкт запровадження процедури електронних закупівель товарів². Згодом, у грудні 2015 року, був прийнятий Закон України «Про публічні закупівлі»³, положеннями якого була запроваджена Єдина система електронних публічних закупівель ПроЗорро (ПроЗорро) (далі за текстом – ПроЗорро). Ця система стала яскравою сторінкою успіху українських реформ, здобула світове визнання та отримала міжнародні нагороди⁴.

Через незначний прогрес у реформуванні стратегічного та середньострокового бюджетного планувань Кабінет Міністрів України в лютому 2017 року ухвалив нову Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки⁵. Одним із пріоритетних завдань оновленої стратегії визначено розвиток системи публічних закупівель, результативність якої повинна відповідати основним показникам, зокрема:



- отримання оцінки «А» за показником PI-24 «Закупівлі» Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA);
- збільшення рівня задоволеності системою публічних закупівель (за результатами періодичних опитувань).

Перший показник був досягнутий ще у 2016 році з публікацією звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA)⁶ (новий звіт за 2019 рік наразі перебуває на рецензуванні та ще не оприлюднений⁷). Аргументований рівень задоволеності системою публічних закупівель та його динаміку встановити неможливо з огляду на те, що Державна служба статистики України не проводить відповідних опитувань⁸, а оприлюднені Трансперенсі Інтернешнл Україна у жовтні 2019 року дослідження «По той бік ПроЗорро: чи довіряє український бізнес публічним закупівлям»⁹ містять застереження щодо нерепрезентативності¹⁰ цього опитування.

Прийняттю Закону України «Про публічні закупівлі» передувала інша ключова для реформування сфери подія – ратифікація у вересні 2014 року¹¹ Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), яка зокрема передбачає забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель та пов'язане з цим послідовне наближення законодавства України у сфері державних закупівель до актів *acquis* ЄС

1 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>

2 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501-2015-%D1%80>

3 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/ed20151225>

4 <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/showcase-projects/ukraine/>

5 <https://www.kmu.gov.ua/npas/249797370>

6 <https://pefa.org/assessments/summary/726>

7 <https://pefa.org/country/ukraine>

8 <http://www.ukrstat.gov.ua/>

9 <https://ti-ukraine.org/news/80-uchasnykiv-publichnyh-zakupivel-zadovoleni-vzayemodiyeyu-z-elektronnyimi-majdanchykamy-na-ProZorro-doslidzhennya-ti-ukraine/>

10 http://bit.ly/dozorro_business

11 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

(стаття 149 Угоди про асоціацію)¹. Крім того, у травні 2016 року Україна приєдналась до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA)², яка охоплює в тому числі всі будівельні роботи, передбачені розділом 51 Тимчасової класифікації Організації Об'єднаних Націй основних товарів (СРС)³. План адаптації законодавства відповідно до вимог обох із перелічених угод передбачений у дорожній карті (стаття 152 Угоди про асоціацію) та закріплений у Стратегії реформування системи публічних закупівель, яка була схвалена Кабінетом Міністрів України в лютому 2016 року⁴, а згодом, у травні 2018 року, отримала схвальний висновок Комітету Асоціації Україна - ЄС у торговельному складі⁵.

На момент ратифікації Угоди про асоціацію в Євросоюзі діяла Директива 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 31 березня 2004 року про координацію процедур з проведення тендерів на укладення контрактів на виконання робіт, постачання товарів і надання послуг, посилення на необхідність дотримання якої містяться в самій угоді (стаття 148). Проте у 2014 році на заміну цій директиві була прийнята Директива 2014/24/ЄС Європарламенту та Ради Європейського Союзу від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі⁶, наслідком чого відповідні додатки до Угоди про асоціацію були оновлені посиланнями на новий документ рішенням Комітету Асоціації Україна - ЄС у торговельному складі⁷.

Додатком XXI-B передбачені базові елементи Директиви 2014/24/ЄС, які потребують запровадження в законодавстві України під час другого етапу імплементації протягом 3 років з дати набрання чинності Угодою⁸, тобто до 01.09.2020 (стаття 153 Угоди про асоціацію). Серед цих запланованих змін є й важливі для сфери будівельних закупівель. Зокрема, передбачені статтями 9 та 17 Директиви 2014/24/ЄС норми встановлюють, що конкурси проектів (design contests) повинні бути організовані відповідно до міжнародних правил, а отже, вони вказують на необхідність запровадження в національному законодавстві процедур творчих (в тому числі архітектурних) конкурсів. Відповідне завдання відображене в плані заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») (пункт 35).

За прогресом реалізації плану заходів з виконання Угоди про асоціацію можна слідкувати через систему онлайн-моніторингу www.pulse.eu-ua.org, яка нещодавно стала доступною для користування широким загалом. На момент підготовки цієї книги з компоненту «Державні закупівлі» в системі моніторингу відображений прогрес на рівні 61%⁹.

У квітні 2020 року набуде чинності нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі», викладена Законом № 114-IX від 19.09.2020¹⁰, якою передбачено багато позитивних, в тому числі євроінтеграційних, змін. Зокрема для учасників процедур з'явиться можливість виправлення помилок у тендерних пропозиціях протягом 24 годин, додається механізм протидії демпінгу із введенням поняття «аномально низька ціна» та пов'язаних із цим додаткових процедур. Ці нововведення покликані вирішити проблеми, на яких неодноразово наголошували учасники публічних закупівель, в тому числі будівельних, зокрема, під час робочої наради в Конфедерації будівельників України¹¹ в липні 2019 року.

Крім вищезазначеного, запроваджується новий вид процедури для допорогових закупівель – спрощена тендерна процедура. Тобто для численних на порівняно невеликі кошти бюджетних замовлень, які наразі розміщуються неконкурентно, непрозоро і оприлюднюються вже постфактум у вигляді укладеного договору,

1 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014A0529\(01\)-20190708](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014A0529(01)-20190708)

2 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_050

3 https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/Download/In%20Text/CPCprov_english_structure.txt

4 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>

5 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

7 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18

8 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1713321-17>

9 <http://pulse.eu-ua.org/ua/streams/public-procurement>

10 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>

11 <http://kbu.org.ua/index.php?id=1276>

буде застосована спрощена тендерна процедура. Прогнозний вплив цього нововведення на публічні закупівлі у сфері будівництва позитивний, оскільки такі замовлення на порівняно невеликі суми можуть позитивно вплинути на залучення малих підприємств до системи публічних закупівель та поживлять конкуренцію серед учасників закупівельного процесу. Залучення саме малих підприємств – прогресивний та своєчасний крок, оскільки за даними статистики саме вони домінують в будівництві та забезпечують таку ж продуктивність праці, як і великі підприємства¹.

Ще однією ключовою зміною є відмова від тендерних комітетів на користь професіоналізації закупівель. Доцільність такого підходу підтверджена дослідженням Центру вдосконалення закупівель при Київській школі економіки². У свою чергу, Світовий банк тривалий час активно працює над просуванням фаху з публічних закупівель і за його підтримки створено портал навчання фахівців у цій сфері з набором різних сертифікаційних програм, у тому числі безкоштовного відкритого онлайн курсу³. Крім цього, кращі практики Євросоюзу передбачають застосування щодо цієї проблематики сертифікації фахівців⁴. Хоча нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі» не передбачає сертифікації фахівців із публічних закупівель, проте встановлює необхідність проходження безкоштовного тестування для підтвердження рівня базових необхідних знань (*стаття 11*). Також у лютому 2019 року був затверджений професійний стандарт «Фахівець з публічних закупівель»⁵, який передбачає базовий набір компетентностей, трудових функцій і необхідність підвищення кваліфікації не рідше ніж раз на **три** роки. Стандарт не містить вимог до знання спеціального законодавства щодо здійснення закупівель у сфері будівництва, проте, зважаючи на значну частку таких закупівель, а також на практику порушення замовниками містобудівного законодавства при їх здійсненні, виявлену Рахунковою палатою України^{6,7}, доцільно розглянути можливість включення відповідних розділів до навчальних і тестових програм.

Суттєвими для будівельної сфери нововведеннями також є критерій оцінки тендерної пропозиції за вартістю життєвого циклу предмета закупівлі та нові повноваження уповноваженого органу щодо: розроблення та затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, примірної методики визначення вартості життєвого циклу, розроблення спільно з іншими органами методологій щодо особливостей здійснення закупівель у різних сферах (*стаття 9 Закону України «Про публічні закупівлі» в редакції Закону 114-IX від 19.09.2019*). Можна справедливо очікувати на те, що методичне забезпечення справить позитивний вплив на практику, якщо воно буде сформульоване на підставі аналізу проблем. Зокрема викладених в цьому дослідженні.

Серед перспектив розвитку електронної системи закупівель потрібно також акцентувати увагу на важливості її інтеграції з іншими державними ресурсами, що також відповідає кращим європейським практикам⁸. У сфері будівництва такий ресурс буде створено на підставі Закону України № 199-IX від 17.10.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва». Забезпечення взаємодії з цим ресурсом має стати одним з першочергових перспективних завдань уповноваженого органу та Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрегіон).

1 <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Compendium-Enterprise-Statistics-Ukraine-2018-Ukrainian.pdf>

2 <https://cep.kse.ua/article/upovnovajena-osoba/upovnovajenaOsoba.pdf>

3 <https://www.procurementlearning.org/>

4 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_08.pdf

5 <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2561616f-819f-44b6-8e92-39a01b2024f8&title=ObgovorenniaProektuProfe-siinogoStandartufakhivetsZPublichnikhZakupivel>

6 https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-5_2019/Zvit_20-5_2019.pdf

7 https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf

8 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_18.pdf

Починаючи з 2021 року, Світовий банк включатиме до дослідження Doing Business новий індикатор — укладання угод з державою (contracting with the government), методологія якого буде представлена в дослідженні Doing Business 2020¹. До цього, Світовим банком вже **двічі** були проведені пілотні порівняльні дослідження регулювання державних закупівель: у 2016 році для **77** економік² та в 2017 для **180** економік³. Згідно з дослідженням 2017 року, Україна отримала високі оцінки за переважною більшістю питань. При цьому покращення позиції (за методологією, викладеною в цьому пілотному дослідженні) можливе зокрема із запровадженням консультацій з приватним сектором, методологій аналізу внутрішніх ринків, укладення контрактів в електронній формі та за результатами змін, які вплинуть на компонент з найнижчою оцінкою «Оплата рахунків постачальників» (через електронний інвойс, обмеження строку розрахунків, запровадження процедури для випадків затримки платежів тощо).

Ще одним перспективним для сфери будівельних публічних закупівель нововведенням є впровадження BIM (building information modelling) технологій. Будівництво — найменш діджиталізована індустрія, згідно із дослідженням консалтингової компанії McKinsey & Company⁴. Проте це вказує на готовність галузі до прориву з використанням усіх переваг четвертої індустріальної революції у вигляді повномасштабного оцифрування. Такий крок, за оцінками Світового економічного форуму, протягом найближчого **десятиліття** може допомогти промисловості уникнути багаторічної стагнації та формувати приблизно **12-20%** щорічних заощаджень, що оцінюється сумою від **1,0** до **1,7 трлн доларів США**⁵.

Стан впровадження BIM технологій у світі засвідчує загальну практику початкового застосування цього інструменту, насамперед, для об'єктів державного замовлення.

1 <https://www.doingbusiness.org/en/methodology/methodology-note>

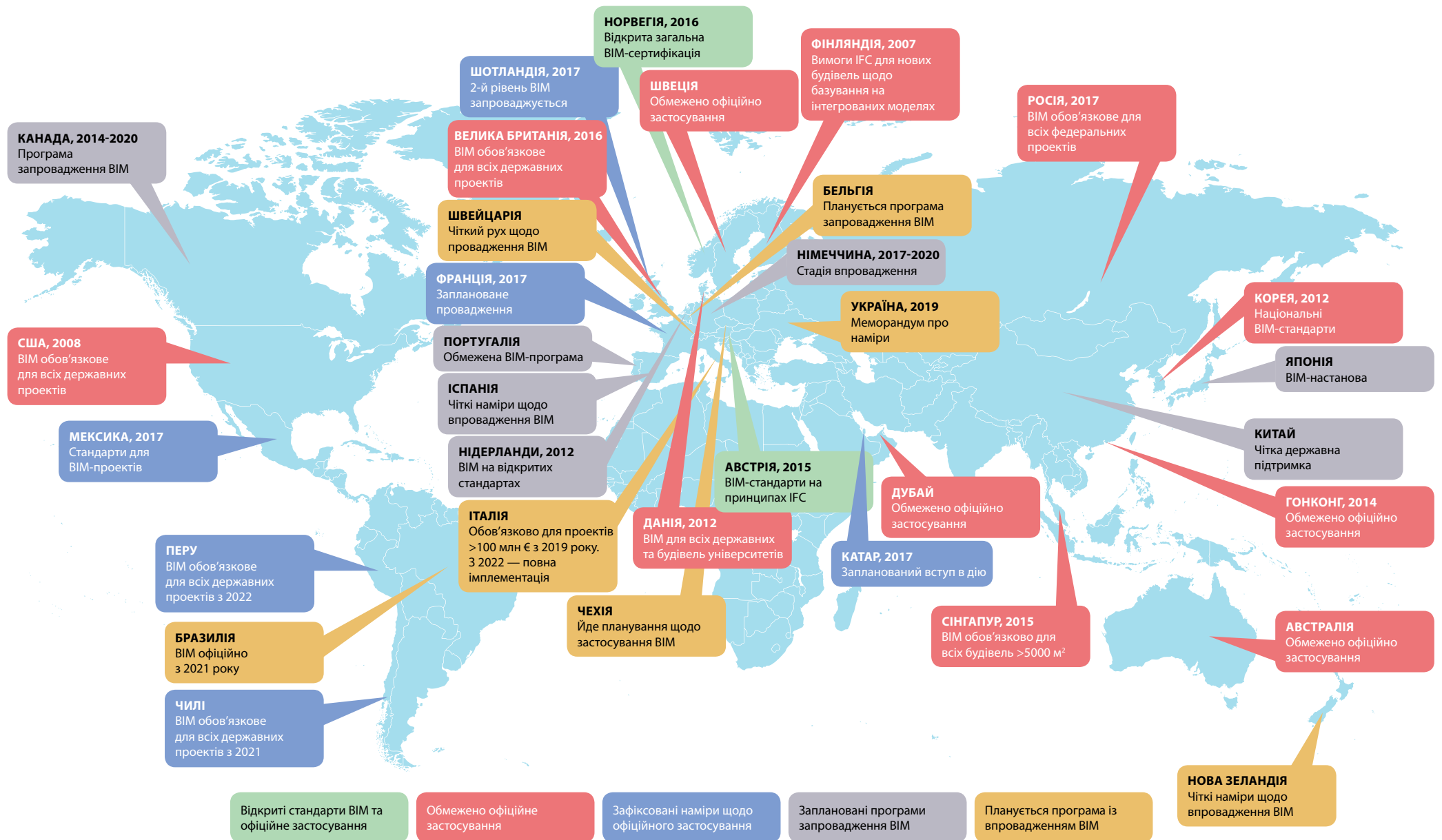
2 <http://pubdocs.worldbank.org/en/154641523554023955/BPP16-Report-Final.pdf>

3 <http://pubdocs.worldbank.org/en/121001523554026106/BPP17-e-version-Final-compressed-v2.pdf>

4 <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/imagining-constructions-digital-future>

5 <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/construction-industry-future-scenarios-labour-technology/>

ЗАПРОВАДЖЕННЯ BUILDING INFORMATION MODELING (BIM) НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ (СТАНОМ НА ГРУДЕНЬ 2019)¹



¹ За матеріалами http://geospatialmedia.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2018/10/Page-50-51.jpg?fbclid=IwAR2bmDA-D6vIm9RYx_yj8t_JnBRzvyasW-luczOGIzriam2BR9Fwx4RT7k

Директива 2014/24/ЄС про державні закупівлі також заохочує встановлення державами-членами вимог для застосування під час виконання державних замовлень на роботи та творчі (архітектурні) конкурси специфічних електронних інструментів, таких як інформаційні засоби електронного моделювання (BIM) (стаття 22)¹.

У 2016 році за фінансової підтримки Європейської комісії була створена європейська робоча група з BIM (EU BIM Task Group)² з місією заохочувати спільне використання BIM в роботах, що виконуються на державне замовлення із метою підвищення ефективності використання державних коштів, якості публічних активів та для досягнення стабільної конкурентоспроможності галузі. Результатом роботи групи стала розробка посібника з впровадження BIM європейським публічним сектором³.

В Україні започаткована ініціативна група для створення UA BIM Task Group⁴ за аналогією з європейською. 30 грудня 2019 року Офісом ефективного регулювання (BRDO), Міністерством розвитку громад та територій України, Конфедерацією будівельників України, Українським центром сталого будівництва та Міждержавною гільдією інженерів-консультантів був підписаний меморандум щодо розроблення Дорожньої карти із впровадження BIM-технологій (Building Information Model)⁵.

РЕЗЮМЕ:

Реформа системи публічних закупівель є важливою складовою загальної реформи управління державними фінансами. У квітні 2020 року набуде чинності нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі», якою передбачено багато позитивних, в тому числі євроінтеграційних, змін.

Серед перспектив розвитку електронної системи закупівель потрібно також акцентувати увагу на важливості її інтеграції з іншими державними ресурсами. Будівництво — найменш діджиталізована індустрія, згідно із дослідженням консалтингової компанії McKinsey & Company. Проте це вказує на готовність галузі до прориву з використанням усіх переваг четвертої індустріальної революції у вигляді повномасштабного оцифрування. Такий крок, за оцінками Світового економічного форуму, протягом найближчого **десятиліття** може допомогти промисловості уникнути багаторічної стагнації та формувати приблизно **12-20%** щорічних заощаджень, що оцінюється сумою від **1,0** до **1,7 трлн доларів США**.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

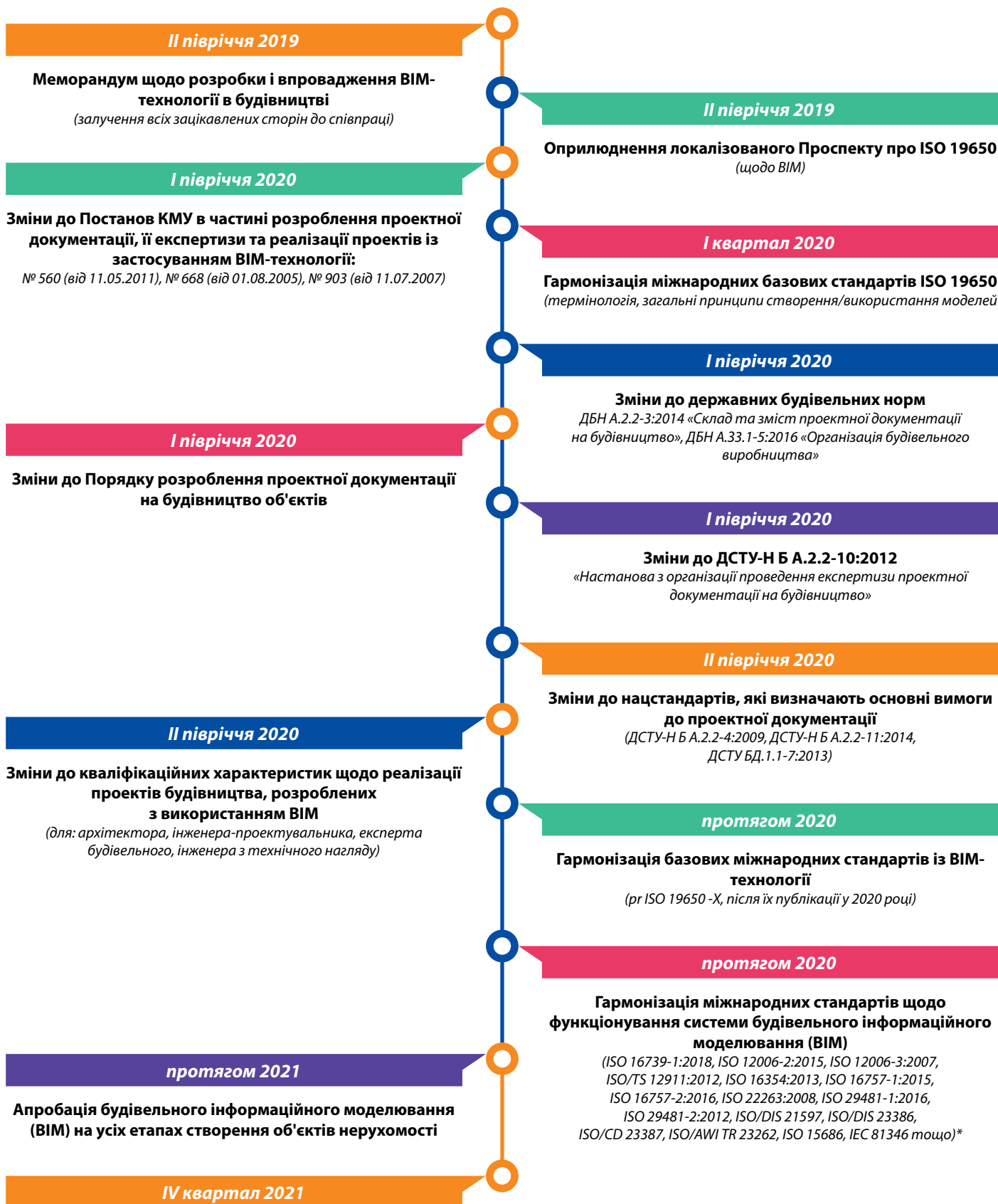
² <http://www.eubim.eu/>

³ <http://www.eubim.eu/handbook-selection/>

⁴ <https://www.uscc.ua/ru/infocentr/novosti/bim-in-ukraine-byt.html?fbclid=IwAR1MwDQYL9aVmULLxPtWAjCG5uXZ0tFhdJuwoG-lykYziOk06O9AApBD2q8>

⁵ <https://brdo.com.ua/top/zaprovadzhennya-vim-tehnologij-v-ukrayini-staye-realnistyu/>

**ПРОЄКТ ДОРОЖНЬОЇ КАРТИ ПЕРШОЧЕРГОВИХ КРОКІВ ДЛЯ СТВОРЕННЯ УМОВ ЗАПРОВАДЖЕННЯ
БУДІВЕЛЬНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО МОДЕЛЮВАННЯ (BIM) В УКРАЇНІ
(ЗА МАТЕРІАЛАМИ МЕМОРАНДУМУ ПРО СПІВПРАЦЮ,
УКЛАДЕНОГО МІЖ МІНРЕГІОНОМ, BRDO, УЦСБ, КБУ ТА МГІК 30.11.2019)**



2 | ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ ТА ПОСЛУГ З ПРОЕКТУВАННЯ

З 2015 року Законом України «Про публічні закупівлі» сформульовані критерії та вимоги до публічних закупівель, які можуть проводитися виключно через ПроЗорро. Але при цьому система не обмежується використанням для обов'язкових публічних закупівель — добровільно, за власним рішенням, нею можуть користуватися й інші замовники. Предметом аналізу цієї зеленої книги є закупівлі у сфері будівництва, що мають відбуватися за правилами встановленими Законом України «Про публічні закупівлі» в обов'язковому порядку.

Згідно з Національним класифікатором «Єдиний закупівельний словник» (ДК 021:2015) (далі за текстом — Національний класифікатор), гармонізованого з європейським закупівельним словником Common Procurement Vocabulary (CPV), при здійсненні публічних закупівель послуг з проектування та будівництва повинні використовуватися учасниками конкретні види робіт/послуг з наступних розділів класифікатора¹:

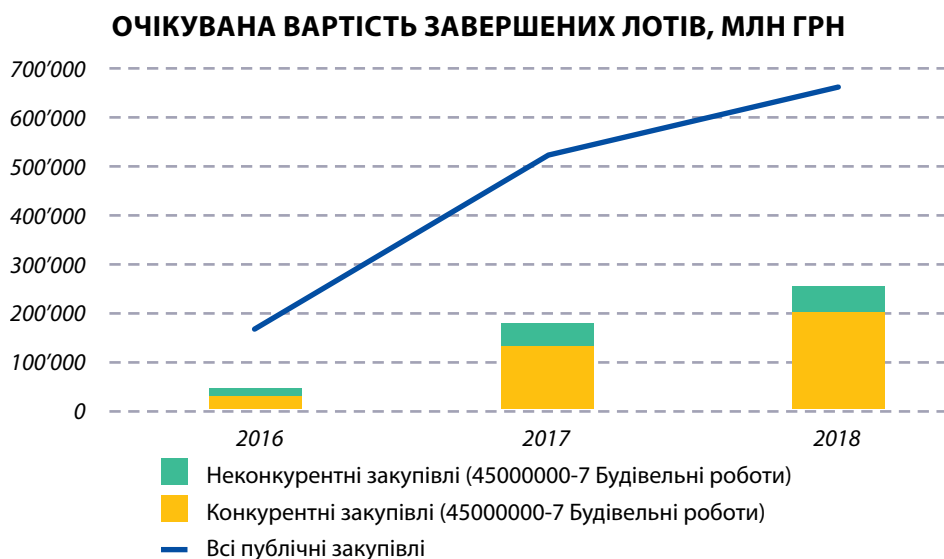
- ◆ 45000000-7 «Будівельні роботи» — для закупівель будівельних робіт та послуг;
- ◆ 71000000-8 «Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги» — для закупівель послуг з архітектурного та інженерного проектування щодо об'єктів будівництва.

На практиці, замовники не дуже ретельно здійснюють визначення коректних кодів робіт. На зазначення некоректних кодів впливає також той факт, що до розділу 71000000-8 Національного класифікатора окрім проектно-будівельних входять багато інших видів робіт та послуг. Як буде зазначено далі за текстом, це суттєво ускладнює роботу щодо аналізування звітності з публічних закупівель та, що дуже важливо, часто унеможлиблює відслідковування потенційними постачальникам інформації про оголошені тендери з некоректними кодами закупівель.

¹ Також за текстом далі використовується «коди CPV»

Обсяги публічних закупівель

У вартісному вимірі закупівлі будівельних робіт в ПроЗорро рік до року зростають та досягли у 2018 році **250 млрд грн¹**.



Частка будівельних робіт у всіх закупівлях на ПроЗорро сягає майже **39%** за вартістю, але при цьому становить лише **13%** за кількістю лотів (дані за **три** квартали 2019, аналіз за розділами Національного класифікатора).

ЧАСТКИ РОЗДІЛІВ 45000000-7 ТА 71000000-8 У ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТАХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ



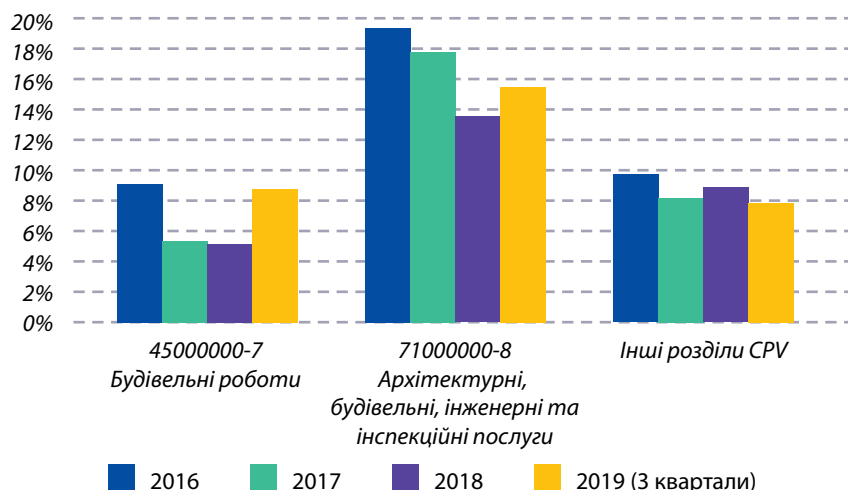
Архітектурні та інші послуги (розділ 71000000-8 Національного класифікатора), навпаки, займають стабільну частку за кількістю лотів — біля **5%** – й незначну частину за вартістю на рівні **1-1,5%** від усіх закупівель.

Замовники, які підпадають під обов'язкові критерії Закону України «Про публічні закупівлі» та зобов'язані дотримуватися положень щодо використання ПроЗорро, у конкурентних процедурах закупівель за останній повний рік у середньому мали **5%** фактичної економії з будівельних робіт та **14%** з архітектурних та інших видів послуг².

¹ Якщо не вказано інше, всі дані, наведені у цьому документі, отримані з використанням професійного модулю аналітики *віпро*. *prozorro.org*, права доступу до якого люб'язно надані Transparency International Україна

² ПроЗорро визначає 2 основні типи замовників: загальний замовник та замовник, що здійснює діяльність в окремих сферах господарювання (п.4 частина 1 ст.1 «Про публічні закупівлі»)

РОЗМІР ФАКТИЧНОЇ ЕКОНОМІЇ ЗА КОНКРЕТНИМИ ТИПАМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗАГАЛЬНИХ ЗАМОВНИКІВ



За **три** квартали 2019 року показник фактичної економії за будівельними роботами зріс до **9%**.

Рівень конкуренції за такими закупівлями все ще залишається незначним — у середньому за всіма конкурентними процедурами індекс кількості учасників ледь переважає **2-х** за будівельними роботами (щодо архітектурних та інших послуг — трохи більше), а **з урахуванням дискваліфікацій рівень конкуренції у середньому складає менше двох учасників на лот**.

РІВЕНЬ КОНКУРЕНЦІЇ ЗА РОЗДІЛАМИ CPV

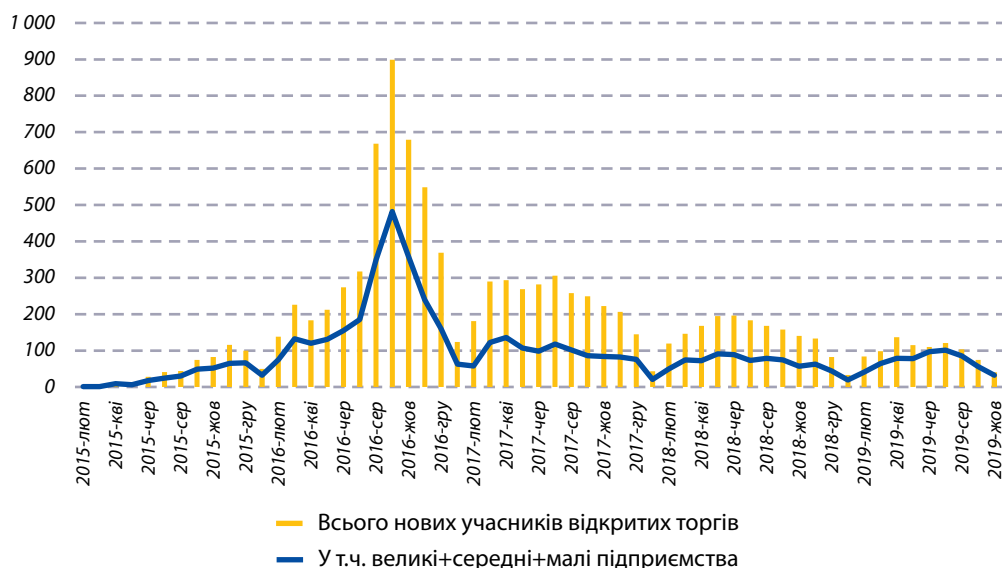
Розділ CPV	Середня кількість:	2016	2017	2018	2019 (3 кв.)
45000000-7 Будівельні роботи	учасників лоту	1,82	1,91	2,00	2,14
	дискваліфікацій лоту	0,21	0,24	0,26	0,30
	пропозицій на активного учасника	1,13	1,15	1,15	1,16
71000000-8 Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги	учасників лоту	2,37	2,21	2,22	2,38
	дискваліфікацій лоту	0,27	0,29	0,31	0,34
	пропозицій на активного учасника	1,13	1,15	1,16	1,17
Інші розділи CPV	учасників лоту	2,30	2,27	2,27	2,36
	дискваліфікацій лоту	0,20	0,21	0,23	0,24
	пропозицій на активного учасника	1,10	1,10	1,11	1,11

Можна констатувати, що торги із закупівель будівельних робіт, архітектурних та інших послуг проходять неактивно — у середньому **лише кожен шостий учасник робить більш ніж одну пропозицію в процесі торгів**. Звісно, на ці показники впливає той факт, що приблизно **2/3** всіх конкурентних процедур є допороговими у розумінні Закону України «Про публічні закупівлі».

УЧАСНИКИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Згідно з даними системи ПроЗорро, максимум долучення нових учасників відкритих торгів (у тому числі із публікацією англійською мовою) із закупівель будівельних робіт припадає на 2016 рік, після чого спостерігається поступове зниження їх кількості.

КІЛЬКІСТЬ НОВИХ УЧАСНИКІВ ВІДКРИТИХ ТОРГІВ (ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК)



Загалом, станом на жовтень 2019 року, у системі ПроЗорро зареєстровано понад **34,5 тисяч** учасників торгів із закупівлі будівельних робіт.

КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ ІЗ ЗАКУПІВЛІ БУДІВЛЬНИХ РОБІТ

Тип учасника	Укрстат (2018 рік)	Дані ПроЗорро			
	За галузю «Будівництво»	Всі методи закупівлі	Відкриті торги (в т.ч. з публікацією англ. мовою)	Допорогова закупівля	Процедура звітування про укладений договір
Велике підприємство	6	121	52	31	91
Середнє підприємство	865	6'065	2'966	2'056	4'688
Мале підприємство	4'649	4'897	2'288	1'576	3'949
Мікро підприємство	24'070	2'484	850	715	2'019
Не є суб'єктом господарювання		41	3	7	38
Не вказано	22'941	20'989	4'372	3'416	17'777
Всього	52'531	34'597	10'531	7'801	28'562

Очевидно, що дані про кількість учасників публічних закупівель у будівництві та про кількість підприємств будівельної галузі за Укрстатом на пряму не співставні.

При порівнянні даних у розрізі типів учасників можна з великою ймовірністю припустити, що принаймні великі, середні та малі підприємства будівельної галузі майже повністю залучені.

Середня активність учасників різних типів (середня кількість лотів на одного учасника групи) практично однакова, включаючи мікропідприємства.

АКТИВНІСТЬ УЧАСНИКІВ РІЗНИХ ТИПІВ В ТОРГАХ

Тип учасника	Всі методи закупівлі	Відкриті торги (в т.ч. з публікацією англ.мовою)	Допорогова закупівля	Процедура звітування про укладений договір
Велике підприємство	11,98	9,04	9,68	7,15
Середнє підприємство	13,54	5,46	8,27	10,20
Мале підприємство	13,10	6,00	10,10	8,55
Мікро підприємство	10,48	4,90	8,84	7,62
Не є суб'єктом господарювання	4,90	1,00	5,71	4,13
Не вказано	5,92	0,53	2,39	6,35
Всього	8,11	2,43	5,31	7,38

Лише у відкритих торгах (із публікацією англійською мовою — включно) великі підприємства більш активні, ніж інші групи.

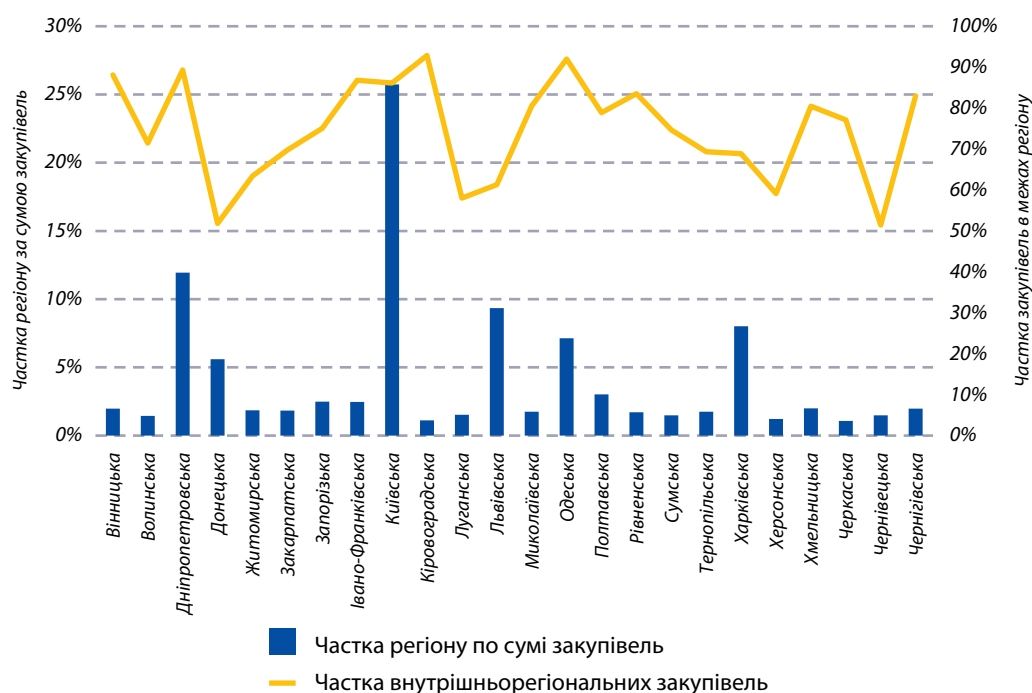
ЗАМОВНИКИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВ

Замовники будівельних робіт

(січень-вересень 2019 року, загальний замовник)

Більшість замовлень будівельних робіт у січні-вересні 2019 року припадає на Київську область (у тому числі м. Київ) — **25,7%** від загальної вартості. Також великі обсяги замовлень були зроблені у Дніпропетровській, Львівській, Харківській та Одеській областях — на зазначені **п'ять** областей припадає **62%** загального обсягу публічних закупівель будівельних робіт в Україні¹.

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗРІЗ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ



У середньому **78%** закупівель будівельних робіт у січні-вересні 2019 року здійснювалися у межах одного регіону (замовники та постачальники належать до одного регіону). На частку розпорядників коштів державного бюджету припадає, за нашими підрахунками, близько **20%** від загальної суми закупівель.

¹ За типом – загальний замовник

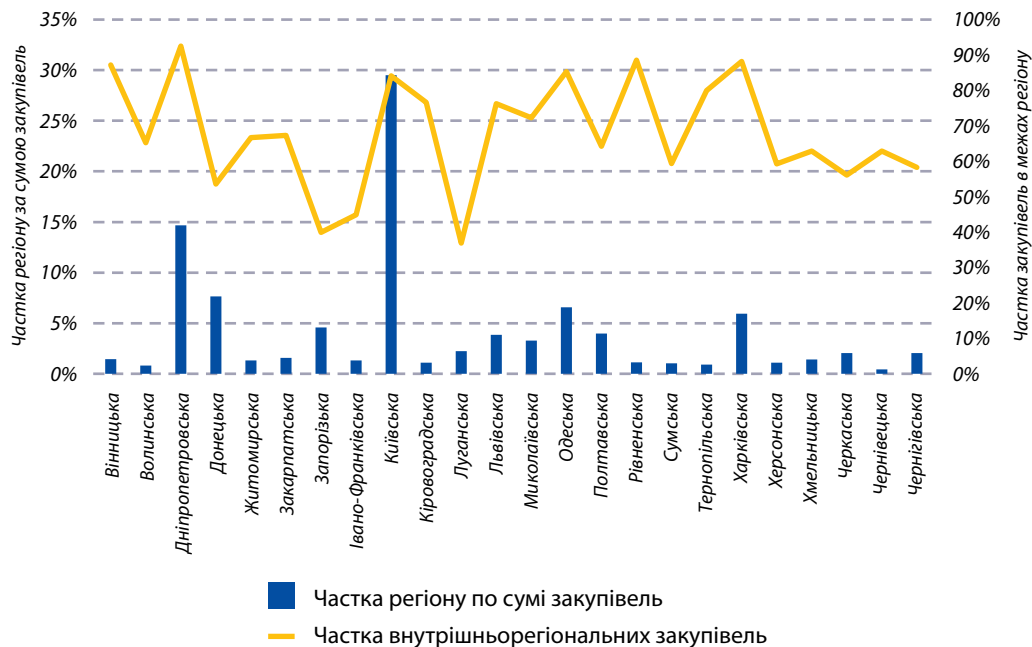
РОЗПОРЯДНИКИ КОШТІВ БЮДЖЕТІВ РІЗНИХ РІВНІВ У ЗАКУПІВЛЯХ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ

Головні органи замовників	Вартість договорів закупівлі, млн грн	Частка від загальної вартості закупівель, %	Економія під час закупівлі, %
Розпорядники коштів державного бюджету	13'921	20,0%	7,9%
Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ)	11'904	17,1%	7,9%
Підрозділи ЦОВВ	342	0,5%	3,8%
Державні підприємства та установи	1'661	2,4%	8,8%
Суди	14	0,0%	3,9%
Розпорядники коштів місцевих бюджетів	54'560	78,5%	5,8%
Обласні ради	182	0,3%	6,5%
Обласні держадміністрації	22'514	32,4%	4,6%
Військово-цивільні адміністрації	55	0,1%	1,3%
Міські ради	22'984	33,1%	7,4%
Районні ради	346	0,5%	3,2%
Районні держадміністрації	456	0,7%	8,7%
Комунальні підприємства та установи	199	0,3%	11,3%
Сільські ради	6'970	10,0%	3,8%
Територіальні громади	469	0,7%	3,4%
ОСББ, управляючі компанії	208	0,3%	0,5%
Навчальні заклади	178	0,3%	3,9%
Не ідентифіковані (в ПроЗорро) розпорядники	984	1,4%	5,0%
Головні органи не зазначені	468	0,7%	6,1%
Інші	515	0,7%	4,0%
Всього	69'465	100,0%	6,2%
<i>У тому числі за регіонами:</i>			
Вінницька	1'379	2,0%	12,7%
Волинська	1'000	1,4%	30,2%
Дніпропетровська	8'293	11,9%	3,5%
Донецька	3'886	5,6%	2,4%
Житомирська	1'288	1,9%	9,0%
Закарпатська	1'268	1,8%	5,8%
Запорізька	1'726	2,5%	2,3%
Івано-Франківська	1'720	2,5%	6,7%
Київська	17'878	25,7%	6,9%
Кіровоградська	781	1,1%	3,5%
Луганська	1'053	1,5%	3,1%
Львівська	6'498	9,4%	4,6%
Миколаївська	1'210	1,7%	9,7%
Одеська	4'959	7,1%	5,6%
Полтавська	2'103	3,0%	2,9%
Рівненська	1'189	1,7%	10,7%
Сумська	1'032	1,5%	5,2%
Тернопільська	1'211	1,7%	18,1%
Харківська	5'564	8,0%	3,9%
Херсонська	849	1,2%	6,6%
Хмельницька	1'382	2,0%	4,9%
Черкаська	753	1,1%	2,4%
Чернівецька	1'036	1,5%	9,7%
Чернігівська	1'369	2,0%	3,4%
Не зазначено	38	0,1%	3,1%
Всього	69'465	100,0%	6,2%

Замовники послуг з проектування (2016-2018 роки, загальний замовник)

Більшість замовлень будівельних робіт у 2016-2018 роках припадає на Київську область (у тому числі м. Київ) — **29,5%** від загальної вартості. Також значну частку послуг з проектування було замовлено в Дніпропетровській області (**14,9%**).

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗРІЗ ЗАКУПІВЕЛЬ ПОСЛУГ З ПРОЕКТУВАННЯ (2016-2018)



У середньому **76%** закупівель послуг з проектування у 2016-2018 роках здійснювалася у межах одного регіону (замовники та постачальники належать до одного регіону). На частку розпорядників коштів державного бюджету припадає, за нашими підрахунками, близько **19%** від загальної суми закупівель.

РОЗПОРЯДНИКИ КОШТІВ БЮДЖЕТІВ РІЗНИХ РІВНІВ У ЗАКУПІВЛЯХ ПОСЛУГ З ПРОЕКТУВАННЯ

Головні органи замовників послуг з проектування (2016-2018 роки)	Вартість договорів закупівлі, млн грн	Частка від загальної вартості закупівель, %	Економія під час закупівлі, %
Розпорядники коштів державного бюджету	877	18,5%	5,3%
ЦОВВ	781	16,5%	5,8%
Підрозділи ЦОВВ	39	0,8%	1,2%
Державні підприємства та установи	56	1,2%	1,8%
Суди	0	0,0%	0,0%
Розпорядники коштів місцевих бюджетів	3'837	81,0%	5,3%
Обласні ради	28	0,6%	1,5%
Обласні держадміністрації	1'807	38,1%	6,8%
Військово-цивільні адміністрації	4	0,1%	6,6%
Районні ради	15	0,3%	5,8%
Районні держадміністрації	17	0,3%	10,1%
Міські ради	1'374	29,0%	4,9%
Сільські та селищні ради	536	11,3%	1,6%
Територіальні громади	25	0,5%	1,3%
Комунальні підприємства та установи	24	0,5%	1,1%
Навчальні заклади	8	0,2%	0,1%
ОСББ, управляючі компанії	1	0,0%	6,5%
Не ідентифіковані (в ПроЗорро) розпорядники	24	0,5%	3,3%
Головні органи не зазначені	7	0,2%	2,3%
Інші	16	0,3%	3,7%
Всього	4'738	100,0%	5,3%
<i>В тому числі за регіонами:</i>			
Вінницька	69	1,5%	7,9%
Волинська	38	0,8%	2,9%
Дніпропетровська	695	14,7%	4,4%
Донецька	363	7,7%	8,8%
Житомирська	62	1,3%	3,5%
Закарпатська	75	1,6%	11,6%
Запорізька	217	4,6%	3,2%
Івано-Франківська	63	1,3%	4,5%
Київська	1'398	29,5%	6,3%
Кіровоградська	51	1,1%	1,7%
Луганська	107	2,2%	3,4%
Львівська	183	3,9%	3,1%
Миколаївська	155	3,3%	2,4%
Одеська	311	6,6%	1,4%
Полтавська	189	4,0%	2,2%
Рівненська	54	1,1%	1,7%
Сумська	49	1,0%	3,3%
Тернопільська	42	0,9%	0,0%
Харківська	281	5,9%	3,8%
Херсонська	53	1,1%	16,4%
Хмельницька	67	1,4%	0,9%
Черкаська	97	2,0%	5,7%
Чернівецька	21	0,4%	5,2%
Чернігівська	96	2,0%	17,2%
Не зазначено	1	0,0%	0,0%
Всього	4'738	100,0%	5,3%

2.3

АНАЛІЗ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ

Нижче у таблиці наведена статистика публічних закупівель у ПроЗорро за розділом 45000000-7 «Будівельні роботи» Національного класифікатора за січень-вересень 2019 року

СТАТИСТИКА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА РОЗДІЛОМ 45000000-7 «БУДІВЕЛЬНІ РОБОТИ»

Група / Клас CPV лота	Кількість лотів	Сумарна очікувана вартість, грн
(не вказано групу CPV)		
(не вказано клас CPV)	15'032	36'182'404'123
45100000-8 Підготовка будівельного майданчика		
(не вказано клас CPV)	30	60'556'026
45110000-1 Руйнування та знесення будівель і земляні роботи	1'634	2'305'505'402
45120000-4 Розвідувальне свердління та буріння	16	4'557'242
45200000-9 Роботи, пов'язані з об'єктами завершеного чи незавершеного будівництва та об'єктів цивільного будівництва		
(не вказано клас CPV)	1'103	2'278'822'992
45210000-2 Будівництво будівель	2'140	32'041'259'042
45220000-5 Інженерні та будівельні роботи	2'972	5'509'799'527
45230000-8 Будівництво трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь	27'750	127'976'127'346
45240000-1 Будівництво гідротехнічних об'єктів	207	1'039'766'895
45250000-4 Будівництво заводів / установок, гірничодобувних і переробних об'єктів та об'єктів нафтогазової інфраструктури	485	711'742'505
45260000-7 Покрівельні роботи та інші спеціалізовані будівельні роботи	4'988	2'043'054'289
45300000-0 Будівельно-монтажні роботи		
(не вказано клас CPV)	1'733	8'175'508'413
45310000-3 Електромонтажні роботи	9'795	7'892'086'899
45320000-6 Ізоляційні роботи	162	194'267'005
45330000-9 Водопровідні та санітарно-технічні роботи	3'777	750'382'534
45340000-2 Зведення огорож, монтаж поручнів і захисних засобів	947	238'669'776
45350000-5 Механо-монтажні роботи	297	115'885'127
45400000-1 Завершальні будівельні роботи		
(не вказано клас CPV)	1'766	872'993'355
45410000-4 Штукатурні роботи	257	38'829'704
45420000-7 Столярні та теслярні роботи	2'197	361'672'166
45430000-0 Покрівання підлоги та стін	1'245	166'207'590
45440000-3 Фарбування та скління	1'139	576'332'955
45450000-6 Інші завершальні будівельні роботи	40'722	61'138'427'495
45500000-2 Прокат техніки та обладнання з оператором для виконання будівельних робіт та цивільного будівництва		
(не вказано клас CPV)	21	1'719'635
45510000-5 Прокат підіймальних кранів із оператором	170	43'085'292
45520000-8 Прокат обладнання з оператором для виконання земляних робіт	403	56'222'263
Всього	120'988	290'775'885'598

Група та клас кодів CPV є відповідно **другим** та **третім** рівнями класифікації Національного класифікатора. Як видно з даних, для **15 тисяч** із **121 тисяч** всіх лотів взагалі не був зазначений **другий** рівень класифікації. Також для значної кількості не було вказано **третій** рівень класифікації. Це створює складнощі для відокремлення тих видів робіт, які не є предметом даного аналізу.

Всі подальші статистичні дані за розділом 45000000-7 «Будівельні роботи» Національного класифікатора наведено без урахування лотів з:

- ◆ класом CPV 45230000-8 «Будівництво трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь»¹,
- ◆ групою CPV 45500000-2 «Прокат техніки та обладнання з оператором для виконання будівельних робіт та цивільного будівництва».

Відповідні роботи / послуги не є предметом даного аналізу. Якщо не вказано інше, дані наводяться за період січень-вересень 2019 року.

Якщо припустити, що у лотах із невказаними групами або класами CPV розподіл видів робіт відповідає загальному розподілу лотів із вказаними видами робіт, то похибку від такого вилучення робіт з кодами 45230000-8 та 45500000-2 Національного класифікатора можна оцінити в **3,1%** за кількістю лотів або **5,8%** за вартістю. Таке значення похибки не впливає на цілі аналізу та є прийнятним.

За січень-вересень 2019 року очікувана загальна вартість усіх лотів (без урахування вилучених) склала **162,7 млрд грн**:

КІЛЬКІСТЬ ТА ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ ЛОТІВ (СІЧЕНЬ-ВЕРЕСЕНЬ 2019 РОКУ)

Статус лоту	Кількість лотів	Сумарна очікувана вартість, грн
Активний лот закупівлі	1'365	15'166'276'778
Завершено лот закупівлі	82'877	92'260'927'961
Неуспішний лот закупівлі	6'036	34'870'054'238
Скасовано лот закупівлі	2'366	20'401'472'086
Всього	92'644	162'698'731'063

Майже **90%** (за кількістю) всіх оголошених лотів успішно завершені, але їх сумарна очікувана вартість становить лише **56,7%**. Неуспішні та скасовані лоти закупівлі у середньому в **6,5** разів більші за вартістю, ніж завершені лоти закупівлі.

КІЛЬКІСТЬ ТА ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ ЛОТІВ, ДЕ ТИПОМ ЗАМОВНИКА Є «ЗАМОВНИК (ЗАГАЛЬНИЙ)»² (СІЧЕНЬ-ВЕРЕСЕНЬ 2019 РОКУ)

Статус лоту	Кількість лотів	Сумарна очікувана вартість, грн
Активний лот закупівлі	1'158	11'810'438'145
Завершено лот закупівлі	74'066	74'044'918'827
Неуспішний лот закупівлі	5'007	28'431'557'470
Скасовано лот закупівлі	1'962	16'524'165'742
Всього	82'193	130'811'080'184

¹ Публічні закупівлі та державне регулювання робіт з будівництва та ремонту автомобільних доріг досліджені у відповідній зеленій книзі Офісу ефективного регулювання, яка розміщена за посиланням: <https://regulation.gov.ua/book/138-zelena-kniga-budivnictvo-i-remont-avtomobilnih-dorig>

² При аналізі виникають складнощі при визначенні типів організаторів торгів. Це пов'язано із архітектурою ІТ-системи Прозорро. У більшості випадків тип замовника визначається вірно, але існують і винятки. Тип «Замовник (загальний)» повинні використовувати замовники, які здійснюють публічні закупівлі відповідно до вимог Закону «Про публічні закупівлі» (хоча перевірки такого статусу фактично відсутні).

Закупівлі загальних замовників складають абсолютну більшість (**89%** за кількістю) від усіх закупівель у ПроЗорро за період січень-вересень 2019 року, у тому числі й щодо завершених лотів (але за вартістю цей відсоток менший — лише **80%** як серед усіх лотів, так і щодо завершених лотів закупівель).

За кількістю абсолютна більшість закупівель здійснюється на неконкурентних засадах, переважно через процедуру звітування про укладений договір.

ДАНИ ЩОДО ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ У РОЗРІЗІ ТИПІВ ПРОЦЕДУРИ ЗАКУПІВЛІ (ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, СІЧЕНЬ-ВЕРЕСЕНЬ 2019 РОКУ)

Тип процедури закупівлі	Кількість лотів	Очікувана вартість, млн грн	Вартість укладених договорів, млн грн	Економія, %
Відкриті торги	4'940	37'097,8	34'896,6	5,9%
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	67	12'196,6	10'980,5	10,0%
Допорогова закупівля	7'725	2'484,2	2'318,8	6,7%
Переговорна процедура	690	6'187,9	5'981,0	3,3%
Переговорна процедура за нагальною потребою	38	126,4	125,2	0,9%
Процедура звітування про укладений договір	60'606	15'952,0	15'162,9	4,9%
Всього	74'066	74'044,9	69'465,1	6,2%

Середнє значення очікуваної вартості за процедурою звітування про укладений договір складає **263 тис. грн**. Варто відмітити, що в аналітичній системі всі закупівлі поточних ремонтів позначені як закупівлі робіт, а не послуг, як це визначено пунктом 17 частини першої статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі». Це створює складнощі у перевірці відповідності процедур закупівель вимогам законодавства, зважаючи на різні порогові суми для робіт та послуг.

У вартісному вираженні **50%** закупівель було здійснено через відкриті торги. Середній відсоток економії із використанням цієї процедури склав **5,9%**. Загальна економія за всіма процедурами закупівлі перевищила **4,5 млрд грн**.

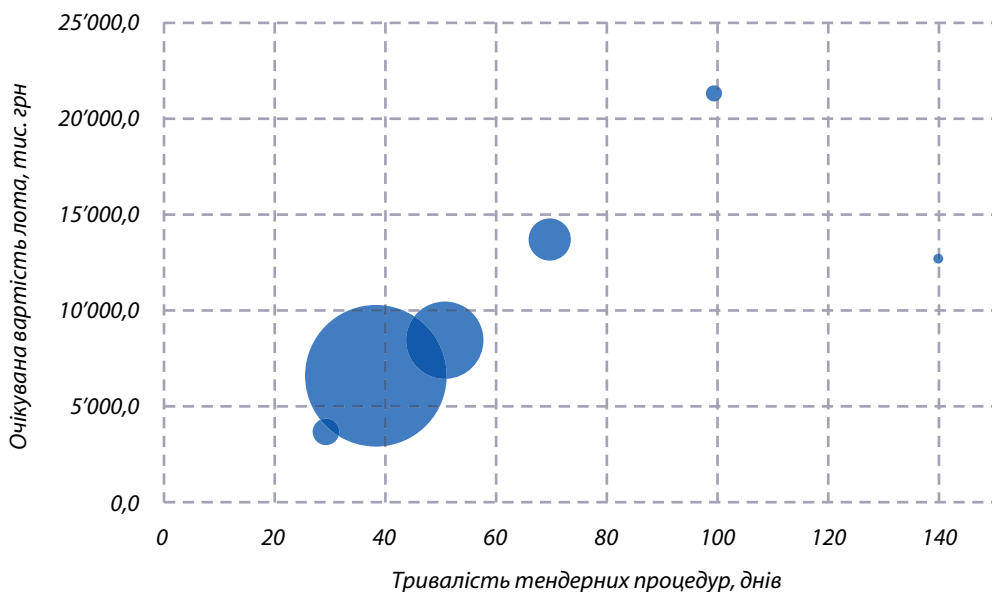
Середня тривалість успішних тендерних процедур за відкритими торгами складає приблизно півтора місяці, неуспішних — трохи менше місяця.

СЕРЕДНЯ ТРИВАЛІСТЬ ПРОЦЕДУР ЗАКУПІВЛІ У ДНЯХ (БЕЗ УРАХУВАННЯ АКТИВНИХ ЛОТІВ ЗАКУПІВЛІ) (ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, СІЧЕНЬ-ВЕРЕСЕНЬ 2019 РОКУ)

Тип процедури закупівлі	Завершено лот закупівлі	Неуспішний лот закупівлі	Скасовано лот закупівлі
Відкриті торги	43,3	27,7	28,0
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	75,5	49,9	46,4
Допорогова закупівля	28,8	13,0	17,1
Переговорна процедура	18,1		14,5
Переговорна процедура за нагальною потребою	10,6		11,3
Процедура звітування про укладений договір	2,2		
Всього	7,9	21,5	23,3

На діаграмі нижче наведений розподіл кількості завершених лотів на відкритих торгах, який свідчить про наявну пряму кореляцію між тривалістю тендерів та їхньою очікуваною вартістю (розмір «кульки» на діаграмі відповідає кількості лотів).

РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ НА ВІДКРИТИХ ТОРГАХ



Рівень конкуренції за завершеними лотами закупівель є досить низьким: за відкритими торгами середня кількість допущених до торгів учасників лише трохи перевищує встановлений законом мінімум. Допорогові торги у середньому взагалі виглядають як неконкурентний метод закупівлі. При запровадженні спрощеної процедури для допорогових закупівель, за якої замовники повинні будуть проводити закупівлі через відкриті торги з не менш ніж двома учасниками, проведення закупівель може стати проблематичним.

СЕРЕДНЯ КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЗАКУПІВЛІ (ЗАМОВНИК ЗАГАЛЬНИЙ, СІЧЕНЬ-ВЕРЕСЕНЬ 2019 РОКУ)

Тип процедури закупівлі	Кількість лотів	(1) Середня кількість учасників лота	(2) Середня кількість дискваліфікованих учасників лота	Різниця (1) – (2)
Відкриті торги	4'940	2,8	0,5	2,3
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	67	3,1	0,1	3,0
Допорогова закупівля	7'725	1,5	0,2	1,3
Переговорна процедура	690	1,0	0,0	1,0
Переговорна процедура за нагальною потребою	38	1,0	0,0	1,0
Процедура звітування про укладений договір	60'606	1,0	0,0	1,0
Всього	74'066	1,2	0,1	1,1

З усіх конкурентних методів закупівель найбільший рівень дискваліфікації учасників спостерігається при проведенні відкритих торгів.

2.4

АНАЛІЗ ЗАКУПІВЕЛЬ АРХІТЕКТУРНИХ, БУДІВЕЛЬНИХ, ІНЖЕНЕРНИХ ТА ІНСПЕКЦІЙНИХ ПОСЛУГ

Розділ 71000000-8 Національного класифікатора об'єднує велику кількість різноманітних видів робіт та послуг. На жаль, замовники в багатьох випадках не дуже «переймаються» коректним визначенням кодів класифікатора, виходячи з сутності необхідних ними послуг.

Для цілей даного аналізу орієнтація виключно на зазначені замовниками коди конкретних послуг за розділом 71000000-8 Національного класифікатора створює неприйнятний рівень похибки (більш детально див. нижче). Тому нами було виконане ручне маркування всіх лотів розділу 71000000-8 Національного класифікатора за 2016-2018 роки включно, виходячи з текстового опису замовлених послуг.

У загальній виборці лотів були відокремлені такі напрямки послуг, як «Проектування» (архітектурні конкурси, проектування, розроблення містобудівної документації, експертиза, авторський нагляд та інше), «Землепорядкування» (визначення нормативної грошової оцінки земельних ділянок, послуги з землеустрою, топо-геодезичні послуги) та «Будівництво» (технічний нагляд, послуги з керування будівництвом та інше).

Серед отриманої таким чином вибірки за **трьома** напрямками послуг абсолютну більшість складають завершені неконкурентні закупівлі за процедурою звітування про укладений договір.

КІЛЬКІСТЬ ЛОТІВ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА 2016-2018 РОКИ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, В РОЗРІЗІ ТИПІВ ПРОЦЕДУР ЗАКУПІВЛІ ТА СТАТУСУ ЛОТУ, ОДИНИЦЬ

	Активний лот закупівлі	Завершено лот закупівлі	Неуспішний лот закупівлі	Скасовано лот закупівлі	Всього
Відкриті торги	3	948	706	198	1'855
Відкриті торги із публікацією англ. мовою		24	11	10	45
Допорогова закупівля	198	4'897	1'991	1'019	8'105
Переговорна процедура		283		26	309
Переговорна процедура за нагальною потребою		16		3	19
Процедура звітування про укладений договір		46'401			46'401
Всього	201	52'569	2'708	1'256	56'734

У тому числі в розрізі причин використання переговорних процедур:	2016	2017	2018	Всього
Замовником двічі відмінено тендер	9	39	42	90
Закупівля витворів мистецтва	3	29	38	70
Необхідність проведення додаткових будівельних робіт	1	5	7	13
Необхідність здійснити додаткову закупівлю	6	24	41	71
Відсутність конкуренції	15	16	42	73
Термінова необхідність здійснення закупівлі	1	7	3	11
Всього	35	120	173	328

У вартісному розрізі найбільша кількість замовлених послуг припадає на напрямок «Проектування».

**ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ ТА ВАРТІСТЬ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ЗА
ЗАВЕРШЕНИМИ ЛОТАМИ ЗАКУПІВЕЛЬ У 2016-2018 РОКАХ,
У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК,
В РОЗРІЗІ НАПРЯМКІВ РОБІТ/ПОСЛУГ, МЛН ГРН**

Конкурентні типи закупівель:

В млн грн	2016	2017	2018	Всього
Будівництво				
Очікувана вартість	18,0	54,2	161,9	234,1
Вартість укладених договорів	13,8	35,6	123,9	173,3
Економія, %	23,5%	34,2%	23,5%	26,0%
Землевпорядкування				
Очікувана вартість	30,6	251,9	277,2	559,8
Вартість укладених договорів	18,2	200,1	241,4	459,7
Економія, %	40,5%	20,6%	12,9%	17,9%
Проектування				
Очікувана вартість	219,4	648,7	783,4	1'651,5
Вартість укладених договорів	173,5	555,9	695,7	1'425,1
Економія, %	20,9%	14,3%	11,2%	13,7%
Всього				
Очікувана вартість	268,0	954,8	1'222,6	2'445,3
Вартість укладених договорів	205,5	791,6	1'061,0	2'058,1
Економія, %	23,3%	17,1%	13,2%	15,8%

Неконкурентні типи закупівель:

В млн грн	2016	2017	2018	Всього
Будівництво				
Очікувана вартість	71,6	239,0	427,2	737,8
Вартість укладених договорів	69,3	229,4	409,9	708,6
Економія, %	3,2%	4,0%	4,1%	4,0%
Землевпорядкування				
Очікувана вартість	25,4	126,7	538,7	690,8
Вартість укладених договорів	25,3	125,9	536,5	687,7
Економія, %	0,4%	0,7%	0,4%	0,5%
Проектування				
Очікувана вартість	260,6	1'227,1	1'863,3	3'351,0
Вартість укладених договорів	256,3	1'222,5	1'833,8	3'312,7
Економія, %	1,6%	0,4%	1,6%	1,1%
Всього				
Очікувана вартість	357,5	1'592,8	2'829,3	4'779,6
Вартість укладених договорів	350,9	1'577,8	2'780,2	4'708,9
Економія, %	1,8%	0,9%	1,7%	1,5%

Статистика демонструє, що рік до року сума закупівель за всіма напрямками зростає. У той же час неконкурентні методи закупівель за всіма аналізованими послугами все ще переважають конкурентні методи як за кількістю лотів, так і за вартісними показниками. Останнього повного року за неконкурентними процедурами були придбані послуги більш ніж у **2,5** рази (за вартістю), ніж за конкурентними.

**ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ ТА ВАРТІСТЬ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ
ЗА ЗАВЕРШЕНИМИ ЛОТАМИ ЗАКУПІВЕЛЬ
У 2018 РОЦІ, В ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК,
В РОЗРІЗІ ТИПІВ МЕТОДУ ЗАКУПІВЛІ, МЛН ГРН**

2018 рік, в млн грн	Конкурентні методи	Неконкурентні методи	Всього
Будівництво			
Кількість лотів	474	6894	7368
Очікувана вартість	161,9	427,2	589,1
Вартість укладених договорів	123,9	409,9	533,8
Економія, %	23,5%	4,1%	9,4%
Землепорядкування			
Кількість лотів	322	2862	3184
Очікувана вартість	277,2	538,7	815,9
Вартість укладених договорів	241,4	536,5	777,9
Економія, %	12,9%	0,4%	4,7%
Проектування			
Кількість лотів	1477	17119	18596
Очікувана вартість	783,4	1'863,3	2'646,8
Вартість укладених договорів	695,7	1'833,8	2'529,5
Економія, %	11,2%	1,6%	4,4%
Всього			
Кількість лотів	2273	26875	29148
Очікувана вартість	1'222,6	2'829,3	4'051,8
Вартість укладених договорів	1'061,0	2'780,2	3'841,2
Економія, %	13,2%	1,7%	5,2%

Середня тривалість різних процедур закупівлі послуг з проектування мало відрізняється від тривалості аналогічних процедур для будівельних робіт.

**СЕРЕДНЯ ТРИВАЛІСТЬ ТЕНДЕРНИХ ПРОЦЕДУР
ЗА ЗАВЕРШЕНИМИ ЛОТАМИ ЗА ЗАКУПІВЛЯМИ У 2016-2018 РОКАХ,
У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК,
У РОЗРІЗІ НАПРЯМКІВ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ТИПІВ МЕТОДУ ЗАКУПІВЛІ, ДНІВ**

	Будівництво	Землевпорядкування	Проектування
Відкриті торги	43,2	47,2	46,6
Відкриті торги із публікацією англ. мовою		83,3	115,0
Допорогова закупівля	31,9	34,5	34,7
Переговорна процедура	19,7	18,6	20,7
Переговорна процедура за нагальною потребою	25,0	22,6	13,7
Процедура звітування про укладений договір	2,0	2,0	1,9

Щодо рівня конкуренції у конкурентних процедурах, можна констатувати, що у середньому кількість учасників суттєво вища, ніж у закупівлях будівельних робіт. Не дивно, що відсоток фактичної економії (як було зазначено вище) приблизно у **три** рази вищий при закупівлях архітектурних та інших послуг, ніж будівельних робіт.

**СЕРЕДНЯ КІЛЬКІСТЬ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ У ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТАХ ІЗ
ЗАКУПІВЕЛЬ У 2016-2018 РОКАХ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є
ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ НАПРЯМКІВ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ТИПІВ
КОНКУРЕНТНИХ МЕТОДІВ ЗАКУПІВЛІ, ОДИНИЦЬ**

	Будівництво	Землевпорядкування	Проектування
Відкриті торги	3,7	3,1	3,1
Відкриті торги із публікацією англ. мовою		3,6	3,0
Допорогова закупівля	2,4	2,1	2,0
Всього	2,5	2,5	2,1

2.5

ТЕНДЕНЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРАХ ТОПОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧНОЇ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Основними видами робіт та послуг у галузях геодезії, топографії та землеустрою, за якими проводились публічні закупівлі та які викладені в узагальнених показниках цієї Зеленої книги, є такі види діяльності:

- ◆ складання топографічних планів, у тому числі дистанційне зондування землі для їх підготовки;
- ◆ розроблення проектів землеустрою щодо встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць;
- ◆ розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки та технічної документації щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки;
- ◆ розроблення технічної документації з інвентаризації земель;
- ◆ розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель.

Далі за текстом вищеперераховані види діяльності іменовані як сфери топографічної-геодезичної та землевпорядної діяльності.

Для дослідження проблематики використовувались також інші види діяльності з непоширеними назвами картографічних та землевпорядних робіт, які не враховані в загальному обсязі робіт та послуг, оскільки їх складно ідентифікувати та відокремити для аналітики від інших проектних, вишукувальних та інженерних робіт.

Обсяг як конкурентних, так і неконкурентних закупівель у сфері топографо-геодезичної та землевпорядної діяльності у 2018 році збільшився порівняно з 2017 роком у **2,4** рази з **326 млн грн** до **778 млн грн**.

ОЧІКУВАНА ВАРТІСТЬ ТА ВАРТІСТЬ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ЩОДО КОНКУРЕНТНИХ ТА НЕКОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У 2016-2018 РОКАХ, В МЛН ГРН



Назва показника	2016	2017	2018	Всього
Конкурентні закупівлі				
Очікувана вартість	30,6	251,9	277,2	559,8
Вартість укладених договорів	18,2	200,1	241,4	459,7
Економія, %	40,5%	20,6%	12,9%	17,9%
Не конкурентні закупівлі				
Очікувана вартість	25,4	126,7	538,7	690,8
Вартість укладених договорів	25,3	125,9	536,5	687,7
Економія, %	0,4%	0,7%	0,4%	0,5%
Всього				
Очікувана вартість	56	378,6	815,9	1250,5
Вартість укладених договорів	43,5	326	777,9	1147,4
Економія, %	22,3 %	13,9 %	4,7 %	8,2%

Завдяки прийняттю Закону України «Про публічні закупівлі» наприкінці 2015 року та впровадженню системи електронних закупівель відбувся поштовх для запровадження прозорих конкурентних методів закупівель. Однак порівняння 2018 та 2017 років свідчить, що застосування конкурентних механізмів щодо закупівель у сферах топографо-геодезичної та землевпорядної діяльності поступово скорочується.

У 2017 році обсяг укладених договорів за результатами конкурентних закупівель становив **200 млн грн** у порівнянні з неконкурентними — **73 млн грн** (у **2,7** рази більше за обсягом коштів). У 2018 році, навпаки, обсяг укладених договорів за результатами конкурентних закупівель становив **241 млн грн** у відношенні до неконкурентних закупівель **536 млн грн** (тобто в **2,2** рази менше).

Обсяг економії коштів за результатами застосування конкурентних торгів у відношенні до очікуваної вартості робіт також скоротився з **20,6%** економії у 2017 році до **12,9%** економії у 2018 році (**35,8 млн грн**). Хоча цей ефект може бути спричинений більш виваженим розрахунком очікуваної вартості робіт та послуг.

Кількість закупівель, що проводилися у 2016-2018 роках у сфері топографо-геодезичної та землевпорядної діяльності, становить **6559** лотів, з яких були **5845** завершені, у тому числі:

-  за конкурентними процедурами — **1 655** закупівель (з них **908** завершені),
-  за неконкурентними процедурами — **4 940** закупівель (**4 937** завершені).

Середній індекс учасників у конкурентних торгах у галузі землеустрою становить **2,6** учасників, що є трохи більшим за середній показник в інших галузях економічної діяльності — **2,5** учасників. Кількість лотів, у яких кількість учасників була більше **3** осіб за період 2016-2018 років, становить **441** (**26,6%**) із загальної кількості **1 655** лотів за конкурентними закупівлями.

Ресурс до зростання конкуренції серед виконавців ще є. За результатами опитування Асоціації фахівців землеустрою України, станом на кінець липня 2019 року кількість представників землевпорядних організацій, які ще не брали участь у публічних закупівлях, становить **43%**.

Середня вартість робіт та послуг за результатами публічних закупівель у відповідній сфері становить: на відкритих торгах **547 тис. грн** та за неконкурентною процедурою — **135,6 тис. грн**.

Середня тривалість закупівельних процедур у сфері топографічної та землевпорядної діяльності становить: у разі проведення відкритих торгів — **47** календарних днів, конкурентної допорогової закупівлі — **37** днів, за переговорною процедурою — **20** днів, за неконкурентним методом — **2** дні.

**ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЗАВЕРШЕНІ ЗАКУПІВЛІ
У СФЕРАХ ТОПОГРАФІЧНОЇ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У РОЗРІЗІ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ У 2016-2018 РОКАХ**

Назва процедури закупівлі	Кількість закупівель, одиниць	Середня вартість договорів, грн	Середня кількість днів
Відкриті торги	320	547'475	47,2
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	23	11'314'454	83,3
Допорогова закупівля	565	38'617	34,5
Переговорна процедура	43	571'616	18,6
Переговорна процедура за нагальною потребою	7	26'955	22,6
Процедура звітування про укладений договір	4'887	135'646	2,0
	Всього — 5'845	У середньому — 195'879	У середньому — 8,1

За даними дослідження Київської школи економіки «Впровадження уповноваженої особи в контексті оптимізації процесів публічних закупівель» 2019 року¹, в залежності від розуміння уповноваженою особою предмета закупівлі та її навиків організації торгів, кількість фактичних трудовитрат на організацію одного тендеру на конкурентних засадах становить від **5** до **9** робочих днів, а для організації неконкурентних допорогових закупівель **3-4** робочих дні.

Для того, щоб одержати потенційну економію бюджетних витрат від проведення відкритих торгів для предмету закупівлі у сферах топографо-геодезичної та землевпорядної діяльності, порівняно із трудовитратами персоналу на їх проведення, загальна сума лоту повинна бути не менше **34,5 тис. грн.** Разом з тим, у кожному окрему випадку ситуація може різнитися, в залежності від знання предмету закупівлі, тендерних специфікацій чи від кількості учасників торгів.

**ЗАМОВНИКИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ НА ВИКОНАННЯ РОБІТ ТА ПОСЛУГ
У СФЕРІ ТОПОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧНОЇ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ЗА СФЕРОЮ УПРАВЛІННЯ (2016-2018)**

Головний орган замовника	Кількість лотів	Очікувана вартість, тис. грн	Вартість укладених договорів, тис. грн
КМДА	306	237'200	195'104
Дніпровська міська рада	73	104'048	90'764
Міністерство екології та природних ресурсів України	33	44'335	31'493
Одеська ОДА	10	29'858	29'557
Міністерство інфраструктури	118	28'565	23'122
Міністерство оборони України	140	24'479	19'830
Одеська міська рада	57	15'082	14'582
Державне агентство водних ресурсів України	11	10'116	10'116
Харківська міська рада	196	9'182	9'098
Київська ОДА	25	9'281	9'026
Всього	969	512'146	432'691

¹ <https://cep.kse.ua/article/upovnovajena-osoba/upovnovajenaOsoba.pdf>

**ВИКОНАВЦІ, ЯКІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРАХ
ТОПОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧНОЇ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОДЕРЖАЛИ
НАЙБІЛЬШЕ ЗАМОВЛЕНЬ ЗА ОБСЯГОМ КОШТІВ (2016-2018)**

Виконавець	Кількість лотів	Очікувана вартість, тис. грн	Вартість укладених договорів, тис. грн
ТОВ «Промтех проект енд сервіс»	5	100'800	87'939
Державне підприємство «Одеській науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»	8	30'042	29'741
Комунальне підприємство «Київський міський Центр земельного кадастру та приватизації землі»	57	32'214	24'170
Комунальна організація виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Інститут Генерального плану м. Києва»	15	32'814	23'413
ТОВ «Земспецпроект груп»	41	27'828	22'877
Комунальне підприємство «Київський інститут земельних відносин»	60	24'163	22'872
ТОВ «Аналітика»	42	22'533	22'173
ДП «Центр державного земельного кадастру»	16	23'067	17'847
ТОВ «Деметра плюс»	7	21'194	16'035
ТОВ «Авіаційний розрахунковий центр»	6	10'884	10'583
Всього	257	325'539	277'650

РЕЗЮМЕ:

Завдяки прийняттю Закону України «Про публічні закупівлі» наприкінці 2015 року та впровадженню системи електронних закупівель відбувся поштовх для запровадження прозорих конкурентних методів закупівель.

Статистика демонструє, що рік до року сума закупівель за всіма напрямками зростає. Будівельні роботи закуповуються переважно за конкурентними процедурами. У той же час неконкурентні процедури закупівель за проектними та іншими аналізованими послугами все ще переважають конкурентні методи як за кількістю лотів, так і за вартісними показниками.

У вартісному вимірі закупівлі будівельних робіт в ПроЗорро рік до року зростають та досягли у 2018 році **250 млрд грн**. Частка будівельних робіт у всіх закупівлях на ПроЗорро сягає майже **39%** за вартістю, але при цьому становить лише **13%** за кількістю лотів. Рівень конкуренції за такими закупівлями все ще залишається незначним — у середньому за всіма конкурентними процедурами індекс кількості учасників ледь переважає **2-х** за будівельними роботами.

Обсяг як конкурентних, так і неконкурентних закупівель у сфері топографо-геодезичної та землевпорядної діяльності у 2018 році збільшився порівняно з 2017 роком у **2,4** рази з **326 млн грн** до **778 млн грн**.

Попри позитивні зрушення щодо оптимізації процедури публічних закупівель після запровадження ПроЗорро, система не враховує особливості публічних закупівель робіт та послуг в сфері будівництва та топографо-геодезичної та землевпорядної діяльності.

3 | ВИЯВЛЕНІ В ПРОЦЕСІ АНАЛІЗУ ПРОБЛЕМИ

3.1

ПРОБЛЕМА РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ

За 272 дні січня-вересня 2019 року було розпочато 9732 процедур закупівель будівельних робіт на відкритих торгах (у тому числі із публікацією англійською мовою), кожна з яких у середньому тривала 35,9 днів. Звідси можна у першому наближенні порахувати, скільки кожного дня (враховуючи вихідні та святкові) було лотів відкритих торгів, що тривають: $9732/272 * 35,9 = 1284$. **Чи вистачить ресурсів хоча б для ознайомлення з умовами відкритих торгів? На які з усього їх переліку звернути увагу?**

Цілком очевидно, що жодна контролююча організація ніколи не буде мати інституційну спроможність перевірити суттєву частку навіть понадпорогових процедур публічних закупівель будівельних робіт. У таких умовах критичного значення набуває питання — на які саме лоти слід звернути увагу в першу чергу.

У цьому розділі ми порівнюємо ефективність наявних систем ризик-менеджменту на прикладі результатів публічних закупівель будівельних робіт у січні-вересні 2019 року.

3.1.1

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Важливим компонентом системи публічних закупівель є інституційна структура, до якої входять:



¹ Офіс фінансового контролю є правонаступником майна, прав та обов'язків реорганізованої Державної аудиторської служби (ДАСУ). На момент підготовки дослідження реорганізація не завершена. З цієї причини тут і далі за текстом аналізується саме фактична діяльність ДАСУ.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України — уповноважений орган (ЦОБВ) з питань закупівель, що має низку ключових повноважень з регулювання цієї сфери (*визначені статтею 8 Закону України «Про публічні закупівлі»*).

У контексті цього дослідження важливими є нові повноваження, якими уповноважений орган був наділений у зв'язку з прийняттям у вересні 2019 року нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі». А саме:

- ◆ розроблення та затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, примірної методики визначення вартості життєвого циклу,
- ◆ розроблення спільно з іншими органами методологій щодо особливостей здійснення закупівель у різних сферах (*стаття 9 Закону України «Про публічні закупівлі» в редакції закону № 114-IX від 19.09.2019*).

Антимонопольний комітет України (АМКУ) — орган оскарження, який розглядає скарги про порушення законодавства у сфері публічних закупівель¹.

Наявність українській моделі закупівель окремого органу досудового оскарження є ознакою прогресивності реформи. Наприклад, в Європейському союзі не кожна країна має окремий орган з повноваженнями щодо розгляду закупівельних скарг². Однак інституційна спроможність українського органу не була забезпечена належним чином та потребує ресурсного посилення, на що зокрема у 2016 році акцентувала увагу Організація економічного співробітництва та розвитку у своєму звіті «Огляди ОЕСР законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції»³.

6 грудня 2019 року Антимонопольний комітет України оприлюднив проект реформи органу оскарження публічних закупівель⁴, якою передбачено підвищення пропускнує спроможності органу шляхом створення інституту уповноважених з розгляду скарг. А вже 20.12.2019 був зареєстрований проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України (щодо вдосконалення процедури оскарження в процесі здійснення публічних закупівель)» за № 2652⁵. Автори цього дослідження підтримують ці зміни та очікують на їх підтримку парламентом.

Державна аудиторська служба України (ДАСУ) — орган державного фінансового контролю, який здійснював планові/позапланові виїзні ревізії, а також моніторинг публічних закупівель⁶ для попередження порушень без накладення санкцій на порушника⁷. 11 грудня 2019 року Уряд України ухвалив рішення про реорганізацію ДАСУ шляхом перетворення в **Офіс фінансового контролю (ОФК)**.

Технічно реалізувати можливість здійснення моніторингу ДАСУ вдалося на початку 2019 року, коли у системі було створено спеціальний кабінет для аудиторів. Законодавством передбачено декілька підстав для початку проведення моніторингу (*частина друга статті 7-1 Закону України «Про публічні закупівлі»*). Серед них перше місце посідають дані автоматичних індикаторів ризику, перелік яких був затверджений наказом ДАСУ від 11.09.2018 № 196 «Про затвердження методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування»⁸. Проте, за оприлюдненою на брифінгу служби⁹ 27.09.2019 інформацією, індикатори видають помилки, а отже — потребують доопрацювання. Також у **93%** проведених моніторингів встановлені порушення. Також окремо

1 <https://dozorro.org/blog/chi-spravdi-amku-mozhe-blokuвати-zakupivli>

2 <https://eua.eu/component/attachments/attachments.html?id=1870>

3 http://www.oecd.org/daf/competition/UKRAINE-OECD-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy_WEBUKR.pdf

4 <https://amcu.gov.ua/news/zaprosuyemo-do-obgovorennya-proyektu-reformi-organu-oskarzhennya-publichnih-zakupivel>

5 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67739

6 <https://infobox.Пpo3oppo.org/articles/uvaga-monitoring-abo-perevirki-po-novomu-derzhavnoji-auditorskoji-sluzhbi-ukrajini-dasu>

7 <https://dozorro.org/blog/dasu-yak-pracyuvatimut-i-kogo-karatimut-novi-auditori-infografika>

8 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1114-18>

9 <https://www.facebook.com/watch/?v=517156845525113>

варто зазначити, що переважна більшість моніторинрів закупівель ініційована за зверненнями громадськості та правоохоронних органів.

Реорганізація ДАСУ шляхом перетворення в Офіс фінансового контролю передбачає **скорочення граничної чисельності працівників на третину, що може негативно вплинути на стан моніторингу публічних закупівель.**

Практика витрачання робочого часу службовців на виконання повноважень щодо моніторингу має бути ретельно проаналізована для забезпечення належного здійснення цього важливого елементу контролю закупівель у майбутньому.

Рахункова палата — контрольо-ревізійний орган, який здійснює державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), в тому числі в частині публічних закупівель за кошти Державного бюджету України¹.

Цитовані в цій роботі звіти Рахункової палати наглядно демонструють стан публічних закупівель у сфері будівництва та проблеми, з ними пов'язані. Орган виявив системні порушення в тому числі містобудівного законодавства, які потребують нормативного та методологічного врегулювання.

Державна казначейська служба України — орган, який оперативно контролює закупівлі під час реєстрації та оплати договорів в електронній системі закупівель з правом блокування здійснення платежів².

Правоохоронні органи

Наразі повноваження щодо правопорушень у сфері публічних закупівель мають Національне антикорупційне бюро України³, Служба безпеки України⁴, а також Національна поліція, відповідно до підслідності.

Донедавна окремі повноваження щодо контролю за публічними закупівлями були покладені на Департамент захисту економіки Національної поліції України⁵, проте рішенням Уряду України від 02.09.2019 він був ліквідований⁶. Натомість, 02.10.2019 Верховною Радою України був прийнятий в першому читанні проект Закону України «Про Бюро фінансових розслідувань» (реєстраційний № 1208-2 від 18.09.2019), який 17.01.2020 був відхилений. Наразі питання неврегульоване.

Громадськість — громадяни, громадські організації та їхні спілки відповідно до закону можуть здійснювати громадський контроль у сфері публічних закупівель, використовуючи вільний доступ до інформації в електронній системі, здійснювати її аналіз та моніторинг, а також інформувати органи, уповноважені на здійснення контролю, про виявлені порушення.

Громадський контроль є важливою частиною екосистеми публічних закупівель та показником її інклюзивності. Після прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» оперативно була створена онлайн-платформа громадського контролю за державними тендерами у ProZorro — DOZORRO⁷, що адмініструється громадською організацією Transparency International Україна. Ця зелена книга стала можливою завдяки використанню для аналізу даних з використанням професійного та публічного модулів аналітики, які створені на цій платформі. Крім того, в рамках DOZORRO була створена та тестується альтернативна система автоматичних ризик-індикаторів⁸, дані якої також були використані в цьому дослідженні.

1 <https://dozorro.org/blog/yak-rahunkova-palata-kontrolyuye-zakupivli>

2 <https://dozorro.org/blog/sho-mozhe-derzhkaznachejstvo-v-zakupivlyah>

3 <https://dozorro.org/blog/sho-mozhe-nabu-u-derzhavnih-zakupivlyah>

4 <https://dozorro.org/blog/nechesni-zakupivli-koli-u-spravu-vstupaye-sbu>

5 <https://dozorro.org/blog/yak-nacionalna-policiya-kontrolyuye-zakupivli>

6 <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-ukrayini-likviduvav-ubez>

7 <https://dozorro.org/>

8 <https://dozorro.org/tools/risk-dozorro>

Варто відзначити, що сама інституційна основа системи публічних закупівель ще потребує переосмислення та доопрацювання. Як зазначено в затвердженій КМУ у 2016 році Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожній карті»)¹,

закупівельна система характеризується певним дублюванням функцій контролю та регулювання державними органами, зокрема в частині повноважень ДАСУ/ОФК та Рахункової палати.

Схожі занепокоєння щодо розмежування повноважень також висловлені у Звіті про виконання рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку². Як наслідок, це питання потребує доопрацювання.

Системне вирішення проблеми підвищення ефективності закупівель через всі основні інструменти та щодо конкретних подальших кроків щодо їх вдосконалення є актуальним питанням та потребує окремого аналізу.

У рамках цього дослідження автори визначили доцільним більш детально розглянути два інституційних шляхи (інструменти) залучення третьої сторони до оцінки умов, перебігу та результатів публічних закупівель:



- Оскарження учасником умов або результатів тендеру до органу оскарження (Антимонопольний комітет України);
- Проведення моніторингу оголошеної процедури публічних закупівель структурними підрозділами Державної аудиторської служби України (ДАСУ).

3.1.2

СКАРГИ УЧАСНИКІВ ДО ОРГАНУ ОСКАРЖЕННЯ

6% всіх лотів оголошених відкритих торгів із закупівлі будівельних робіт були оскаржені учасниками, у тому числі **5,1%** — за завершеними лотами.

ДАНІ ПРО КІЛЬКІСТЬ ВІДКРИТИХ ТОРГІВ (У ТОМУ ЧИСЛІ ІЗ ПУБЛІКАЦІЄЮ АНГЛІЙСЬКОЮ МОВОЮ) У СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, ЩОДО ЯКИХ УЧАСНИКИ НАДАВАЛИ СКАРГИ

Статус лота	Кількість лотів	У тому числі лоти, щодо яких були подані скарги	Частка у відсотках
Активний лот закупівлі	803	120	14,9%
Завершено лот закупівлі	5007	256	5,1%
Неуспішний лот закупівлі	2845	63	2,2%
Скасовано лот закупівлі	1077	147	13,6%
Всього	9732	586	6,0%

Можна припустити, що оскарження є дієвим інструментом впливу на некоректні тендери, адже частка оскаржених лотів серед скасованих організаторами торгів зафіксована суттєво вища, ніж частка завершених відкритих торгів. При цьому, найбільший відсоток припадає саме на незавершені (активні) лоти закупівлі. З огляду на динаміку оскаржених лотів можна припустити, що учасники відкритих торгів активно використовують цей механізм на усіх етапах.

¹ <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>

² http://www.oecd.org/daf/competition/UKRAINE-OECD-Reviews-of-Competition-Law-and-Policy_WEBUKR.pdf

Наявність оскарження в середньому подовжує тривалість відкритих торгів приблизно на місяць, що є досить відчутним строком для сезонних будівельних робіт.

ДАНИ ПРО СЕРЕДНЮ ТРИВАЛІСТЬ ТОРГІВ ІЗ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЗІ СКАРГАМИ ТА БЕЗ СКАРГ (ТИП ОРГАНІЗАТОРА — ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК), У ДНЯХ

Тип методу закупівлі	Кількість лотів зі скаргами	(1) Середня тривалість торгів за лотами зі скаргами	(2) Середня тривалість торгів за лотами без скарг	Різниця (1)-(2)
Відкриті торги	246	69,8	41,9	27,9
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	10	122,8	67,2	55,6
Всього	256	72,5	42,1	30,3

Дана ситуація справляє враження, що якщо оскаржений лот не скасований організатором відкритих торгів, то «додатковий» місяць на розгляд скарги є швидше затягуванням закупівлі: скарги лише за **68** з **256** лотів (**26,6%**) були задоволені.

ДАНИ ПРО ЗАВЕРШЕНІ ЛОТИ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, ЩОДО ЯКИХ УЧАСНИКИ НАДАВАЛИ СКАРГИ, У РОЗРІЗІ ВИДІВ СКАРГ ТА РЕЗУЛЬТАТІВ ЇХ РОЗГЛЯДУ

Кількість лотів

Вид та статус скарги	Відкликана	Відхилена	Не задовільнена	Задовільнена	Всього
На умови	14	19	7	13	52
Залишена без розгляду		19			19
Розглянута	14		7		21
Вирішено				13	13
На рішення	50	55	78	56	215
Залишена без розгляду		55			55
Розглянута	50		78		126
Вирішено				56	56
Всього	63	73	85	68	256

Середня очікувана вартість, тис. грн

Вид та статус скарги	Відкликана	Відхилена	Не задовільнена	Задовільнена	Всього
На умови	29'623	157'848	183'554	65'452	106'817
Залишена без розгляду		157'848			157'848
Розглянута	29'623		183'554		80'933
Вирішено				65'452	65'452
На рішення	80'000	7'011	23'404	24'629	31'651
Залишена без розгляду		7'011			7'011
Розглянута	80'000		23'404		46'808
Вирішено				24'629	24'629
Всього	69'778	45'154	36'593	32'458	45'296

З аналізу наведених даних можна зробити висновок, що скарги учасників на умови відкритих торгів із більшою очікуваною вартістю або залишаються без розгляду органом оскарження, або відхиляються. Це може свідчити про високу якість підготовки замовниками в 2019 році умов для проведення відкритих торгів за сумами на сотні мільйонів гривень.

3.1.3

МОНІТОРИНГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ АУДИТОРСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Лише за **56** із **9732 (0,6%)** оголошеними лотами проведений структурними підрозділами ДАСУ моніторинг виявив порушення й, одночасно, ці лоти були оскаржені учасниками в АМКУ.

ДАНІ ПРО КІЛЬКІСТЬ ЛОТІВ У ПРОЦЕДУРАХ ВІДКРИТИХ ТОРГІВ (У ТОМУ ЧИСЛІ ІЗ ПУБЛІКАЦІЄЮ АНГЛІЙСЬКОЮ МОВОЮ), ОГОЛОШЕНИХ У СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ (ТИП ОРГАНІЗАТОРА — ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК), У РОЗРІЗІ СТАТУСІВ ОСКАРЖЕННЯ ТА МОНІТОРИНГУ

Оскарження	Моніторинг			Всього
	Не проводився	Виявив порушення	Не виявив порушень	
Немає оскарження	8746	379	21	9146
Є оскарження	525	56	5	586
Всього	9271	435	26	9732

Фактично процедури оскарження та моніторингу не дублюються. Так, із **586** лотів, що були оскаржені, моніторинг проводився лише для **61-го (10,4%)**, що у свою чергу становить лише **13,2%** від всіх лотів під моніторингом.

Для розуміння причин, чому вибірки оскаржених лотів та лотів під моніторингом рідко перетинаються, слід звернути увагу на такі фактори:

- ◆ Загальний рівень моніторингу лотів, у тому числі за процедурами відкритих торгів;
- ◆ Ефективність моніторингу — частка усунених порушень з виявлених;
- ◆ Підстави моніторингу, у тому числі за процедурами відкритих торгів.

1 Лише **0,6%** успішних лотів закупівель проходили моніторинг. У більшості з них органи ДАСУ зафіксували ті чи інші порушення. Найбільший рівень лотів з моніторингом припадає на відкриті торги із публікацією англійською мовою.

Рівень моніторингу лотів щодо завершених процедур відкритих торгів (в тому числі із публікацією англійською мовою) становить **6,6%**, що майже не відрізняється від рівня **5,1%** оскаржених лотів за тими ж процедурами закупівлі (але, як було зазначено вище, у цих вибірках лише кожен **8-10** лот з цих вибірок співпадає).

ДАНИ ПРО КІЛЬКІСТЬ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЩОДО ЯКИХ БУВ ПРОВЕДЕНИЙ МОНІТОРИНГ ОРГАНАМИ ДАСУ (ТИП ОРГАНІЗАТОРА — ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК), У РОЗРІЗІ ТИПІВ МЕТОДУ ЗАКУПІВЛІ

Тип методу закупівлі	Загальна кількість завершених лотів	З них лоти із моніторингом	у т.ч. із виявленими порушеннями	Відсоток лотів із моніторингом	у т.ч. із виявленими порушеннями
Відкриті торги	4940	311	291	6,3%	5,9%
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	67	17	14	25,4%	20,9%
Допорогова закупівля	7725	12	9	0,2%	0,1%
Переговорна процедура	690	19	18	2,8%	2,6%
Переговорна процедура за нагальною потребою	38	1	1	2,6%	2,6%
Процедура звітування про укладений договір	60606	62	57	0,1%	0,1%
Всього	74066	422	390	0,6%	0,5%

Якщо не враховувати процедуру звітування про укладений договір, за січень-вересень 2019 року лотів із моніторингом ДАСУ було **2,7%** серед завершених лотів та **3,8%** серед неуспішних та скасованих.

КІЛЬКІСТЬ ЛОТІВ ІЗ МОНІТОРИНГОМ ДАСУ

	Завершені	Неуспішні та скасовані
Кількість лотів	13460	6969
З них лоти із моніторингом ДАСУ	360	262
у т.ч. із виявленими порушеннями	333	255
Відсоток лотів із моніторингом ДАСУ	2,7%	3,8%
у т.ч. із виявленими порушеннями	2,5%	3,7%

Таким чином відсутні підстави для твердження, що моніторинг ДАСУ/ОФК якимось впливає на скасування розпочатих процедур закупівель (на відміну від процедури оскарження) — рівень лотів із моніторингом практично однаковий як за завершеними, так і за неуспішними та скасованими.

2 Лише за 56 із 390 (14,4%) завершеними лотами, в яких були виявлені порушення, ПроЗорро зафіксувала факт їх усунення організаторами торгів. Найбільш поширений вид порушення — у процедурі розгляду тендерної пропозиції — був усунений лише у 6% випадків.

ДАНІ ПРО КІЛЬКІСТЬ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ, ЩОДО ЯКИХ БУВ ПРОВЕДЕНИЙ МОНІТОРИНГ ОРГАНАМИ ДАСУ (ТИП ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК), У РОЗРІЗІ СТАТУСІВ МОНІТОРИНГУ ТА СТАТУСІВ ПОРУШЕНЬ

Статус моніторингу	Статус порушення				Всього
	Усунені	Не усунені	Відсутній механізм усунення	Інше	
Порушень немає				33	33
Є порушення	56	11	6	324	390
Порушення виявлені	40	8	2	324	370
Вирішено	16	3	4		20
Всього	56	11	6	357	422

У тому числі за видами порушень:

Порушення у визначенні предмета закупівлі	1		2	11	14
Порушення у виборі процедури закупівлі	8			24	32
Порушення в тендерній документації	24	4	1	130	159
Порушення у процедурі розгляду тендерної пропозиції	14	6	1	175	196
Порушення в частині не відміни закупівлі	6	1		26	33
Порушення під час укладання договору	8	3		37	48
Порушення у процесі оприлюднення інформації	20	3	2	88	113
Порушення у формі документів	15		1	79	94
Порушення в додаткових угодах				3	3
Інші порушення	7	1	1	64	73
Всього лотів з порушеннями	56	11	6	324	390

ПРИМІТКА:

Моніторинг лота може виявити декілька видів порушень одночасно (тому дані у рядку «Всього» можуть бути меншими за суму даних у рядках з конкретними видами порушень).

З огляду на наведені вище дані, моніторинг не виглядає як ефективна процедура. Можна було б очікувати приблизно таку модельну ситуацію, що коли організатори не враховують висновки моніторингу ДАСУ, то учасники змушені подавати скарги до АМКУ — але це зовсім не так (принаймні для будівельних робіт).

Треба визнати, що **наразі структурні підрозділи ДАСУ/ОФК виявляють переважно такі порушення, які не визнаються (не враховуються) організаторами торгів та не оскаржуються їх учасниками.**

3 Серед підстав для проведення моніторингу лотів із закупівлі будівельних робіт переважають ті, які можна назвати несистемними: власна ініціатива структурних підрозділів ДАСУ, звернення органів державної влади, інформація від громадськості (громадських організацій, ЗМІ тощо). Завдяки автоматизованим системним факторам — ризик-індикаторам — була ініційована моніторингова перевірка лише 71-го лота з 390 (18,2%), в яких були виявлені порушення.

**ДАНИ ПРО КІЛЬКІСТЬ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ, ЩОДО ЯКИХ ПРОВЕДЕНИЙ ОРГАНАМИ ДАСУ
МОНІТОРИНГ ВІЯВИВ ПОРУШЕННЯ (ТИП ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК),
У РОЗРІЗІ ВИДІВ ПОРУШЕНЬ ТА ТИПІВ ПРОЦЕДУРИ ЗАКУПІВЛІ**

Вид порушення	Відкриті торги	Відкриті торги із публікацією англ. мовою	Допорогова закупівля	Переговорна процедура	Переговорна процедура за нагальною потребою	Процедура звітування про укладений договір	Всього
Порушення у визначенні предмета закупівлі	4	1	1			8	14
Порушення у виборі процедури закупівлі	1		8	6	1	16	32
Порушення в тендерній документації	148	11					159
Порушення у процедурі розгляду тендерної пропозиції	189	6	1				196
Порушення в частині не відміни закупівлі	28	3		1		1	33
Порушення під час укладання договору	39	1	4	1		3	48
Порушення у процесі оприлюднення інформації	63	3	6	10		31	113
Порушення у формі документів	66	4		6		18	94
Порушення в додаткових угодах	2	1					3
Інші порушення	30	5	7	1		30	73
Всього	291	14	9	18	1	57	390

у тому числі у розрізі підстав моніторингу:

Громадські об'єднання	50		1	4	1	18	74
Засоби масової інформації	1	2					3
Органи державного фінансового контролю	187	8	8	12		32	247
Органи державної влади	42	2		2		4	50
Ризик-індикатор	52	4	3	1		11	71
Всього	291	14	9	18	1	57	390

ПРИМІТКА:

Моніторинг лота може виявити декілька видів порушень одночасно (тому дані у рядку «Всього» можуть бути меншими за суму даних у рядках з конкретними видами порушень).

Підсумовуючи, наразі виглядає так, що **інституціональні методи залучення третьої сторони до врегулювання проблемних питань із умовами, перебігом та результатами публічних закупівель будівельних робіт неефективні:**

- ◆ якщо оскаржений лот не скасований організатором, то додатковий час на розгляд скарги є фактично затягуванням закупівлі (незначний відсоток скарг щодо завершених лотів задовольняється),
- ◆ структурні підрозділи ДАСУ виявляють переважно такі порушення, які не враховуються організаторами торгів та не оскаржуються учасниками (лише кожний **8-10** лот із вибірок оскаржених лотів та лотів під моніторингом співпадає),
- ◆ розміри кожної з вибірок лотів (оскаржених та під моніторингом) становлять **3-5%** від загальної кількості завершених лотів, але ці вибірки формуються не системно (не завдяки правилам, які можна автоматизувати), а переважно чи цілком «вручну».

Поки що результати процедур оскарження та моніторингу виглядають здебільшого випадковими — вони не показують статистично достовірну картину проблем з публічними закупівлями будівельних робіт. В таких умовах посилювати «інституційну спроможність» АМКУ або ОФК (екс-ДАСУ) щодо закупівель будівельних робіт фактично безглуздо — її ніколи не «вистачить», аж поки кожен з цих органів не будуть спроможними опікуватися всіма **100%** лотів.

3.1.4

АВТОМАТИЧНІ РИЗИК-ІНДИКАТОРИ СИСТЕМИ ПРОЗОРРО

Ефективним можна назвати шлях до внесення системності у залучення інституціональних «третіх сторін» між організаторами та учасниками — **посилювати роль автоматичних ризик-індикаторів.**

У Прозорро є достатньо розвинена модель автоматичних ризик-індикаторів, яка враховує внутрішню та зовнішню інформацію, виявляє аномалії та різного роду підозрілі (нехарактерні) події. Загалом у січні-вересні 2019 року за всіма процедурами закупівель будівельних робіт автоматичні ризик-маркери Прозорро спрацьовували щодо **499** оголошених лотів (в тому числі скасованих та неуспішних).

Якщо порівняти цю вибірку з вибірками оскаржених лотів та лотів під моніторингом, то можна зробити висновок, що всі ці три вибірки майже не «перетинаються».

**ДАНИ ПРО КІЛЬКІСТЬ ОБ'ЯВЛЕНИХ ЛОТІВ, ЩОДО ЯКИХ ПРОЗОРРО
АВТОМАТИЧНО ВИЗНАЧЕНО ФАКТОРИ НАЯВНОГО РИЗИКУ, У РОЗРІЗІ
ВИДІВ РИЗИКІВ ТА НАЯВНОСТІ ОСКАРЖЕНЬ ТА ПРОВЕДЕНОГО ОРГАНАМИ
ДАСУ МОНІТОРИНГУ**

Тип та назва ризик-індикаторів системи ПРОЗОРРО	Оскарження:	ні	ні	так	так	Всього
	Моніторинг:	ні	так	ні	так	
Проблема в умовах тендера						
Гарантія перевищує встановлені законом норми		115	2	7		124
Підозрілі учасники тендера						
YouControl: зв'язки між учасниками		25	1			26
Екстраординарний учасник без конкуренції		3				3
Екстраординарний учасник не зменшував ціну		4				4
Наявність учасника з нетипово низькими результатами		46	4	2		52
Перетини контактної інформації учасників			1			1
Підозріле проведення тендера						
YouControl: зв'язки між учасниками та замовником		2				2
Дискваліфікація після аукціону в процедурі ЄС		3				3
Екстраординарний переможець		150	3	3		156
Затримка публікації договору		5	1	2		8
Масова дискваліфікація		22		3		25
Переможець не зменшував ціну		303	11	8	1	323
Системний учасник дискваліфікований		44	1	2		47
Скасування за наявності скарги на рішення про переможця				1		1
Негативні відгуки або неякісна комунікація						
Наявність звернень за роз'ясненнями		48	3	10	1	62
Підозріле виконання договору						
Зменшення обсягів закупівлі		17	1	1		19
Зміна сторонніх показників		37	2	3		42
Зміна ціни за одиницю товару		1				1
Зміна ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів		1				1
Покращення якості предмета закупівлі		27	1	2		30
Продовження строку дії договору		8	1	2		11
Продовження строку дії договору на наступний рік		3				3
Узгоджене зменшення ціни		27	1	1		29
Всього		453	19	25	2	499

ПРИМІТКА:

Для кожного лота може бути визначені декілька видів ризиків одночасно (тому дані у рядку «Всього» можуть бути меншими за суму даних у рядках з конкретними видами ризиків).

Аналіз даних дозволяє зробити такі висновки:

- ◆ ризик-індикатори системи ПроЗорро розраховуються щодо відкритих торгів (у тому числі із публікацією англійською мовою), допорогових та переговорних процедур — загалом **21541** оголошених в січні-вересні 2019 року лота. З них у **499** лотах спрацювали ризик-індикатори, тобто розмір вибірки становить **2,3%**. Це практично той же рівень, що й для вибірок оскаржених лотів та лотів під моніторингом;
- ◆ у **453** випадках (**90,8%**) ризик-індикатори системи ПроЗорро спрацювали щодо лотів, які не були оскаржені та не знаходились під моніторингом — тобто рівень «перетинання» з цими вибірками також знаходиться у межах **8-10%**.

Це доволі дивно, але всі три вибірки лотів — (1) оскаржених, (2) під моніторингом та (3) де спрацювали внутрішні ризик-індикатори системи ПроЗорро — мають дуже подібний розмір та майже однаковий рівень «перетинання» з іншими двома. Перша вибірка формується повністю «вручну» (рішення учасників), друга — переважно «вручну» (ситуативні рішення державних органів та громадськості), третя — повністю автоматично. Але у підсумку всі вони мають між собою небагато спільного.

Можна припустити, що саме третя з цих вибірок (лоти, де спрацювали внутрішні ризик-індикатори) надає статистично достовірну картину проблем з публічними закупівлями будівельних робіт, через відсутність суб'єктивного впливу на формування вибірки.

Далі у розділі «Проблема зниження конкуренції у зв'язку з дискваліфікацією учасників» буде показано, що **однією з головних проблем є дискваліфікація учасників за невідповідність тендерній документації (ТД)**. Це найпоширеніша причина дискваліфікації, і кожна «додаткова» дискваліфікація зменшує рівень фактичної економії конкурентних торгів приблизно у **два** рази. Тому варто протестувати вибірку лотів із внутрішніми ризик-індикаторами відносно фактору дискваліфікованих за невідповідність ТД учасників. Якщо внутрішній ризик-менеджмент ПроЗорро буде чутливий до кількості дискваліфікованих за цією причиною учасників, то його в першому наближенні можна вважати системним відображенням картини проблем з публічними закупівлями будівельних робіт.

ДАНІ ПРО КІЛЬКІСТЬ ОБ'ЯВЛЕНИХ ЛОТІВ, ЩОДО ЯКИХ СИСТЕМОЮ ПРОЗОРРО АВТОМАТИЧНО ВИЗНАЧЕНО ФАКТОРИ НАЯВНОГО РИЗИКУ, У РОЗРІЗІ ВИДІВ РИЗИКІВ ТА КІЛЬКОСТІ УЧАСНИКІВ ЛОТА, ЯКІ БУЛИ ДИСКВАЛІФІКОВАНІ ЗА НЕВІДПОВІДНІСТЬ ТЕНДЕРНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Тип та назва ризик-індикаторів системи ПроЗорро	Кількість дискваліфікованих за невідповідність ТД учасників лота								Всього	
	0	1	2	3	4	5	6	7		
Проблема в умовах тендера										
Гарантія перевищує встановлені законом норми	90	19	10	4	1					124
Підозрілі учасники тендера										
YouControl: зв'язки між учасниками	18	2	3	2		1				26
Екстраординарний учасник без конкуренції	3									3
Екстраординарний учасник не зменшував ціну	3			1						4
Наявність учасника з нетипово низькими результатом	24	19	2	6		1				52
Перетини контактної інформації учасників	1									1
Підозріле проведення тендера										
YouControl: зв'язки між учасниками та замовником	2									2
Дискваліфікація після аукціону в процедурі ЄС	1		2							3
Екстраординарний переможець	120	25	6	5						156
Затримка публікації договору	4	3	1							8
Масова дискваліфікація	3		1	3	10	5	2	1		25
Переможець не зменшував ціну	236	61	16	9	1					323

Тип та назва ризик-індикаторів системи ПроЗорро	Кількість дискваліфікованих за невідповідність ТД учасників лота								Всього
	0	1	2	3	4	5	6	7	
Системний учасник дискваліфікований	19	8	6	10	1	3			47
Скасування за наявності скарги на рішення про переможця			1						1
Негативні відгуки або неякісна комунікація									
Наявність звернень за роз'ясненнями	15	18	11	12	2	1	2	1	62
Підозріле виконання договору									
Зменшення обсягів закупівлі	14	4		1					19
Зміна сторонніх показників	29	10	2				1		42
Зміна ціни за одиницю товару	1								1
Зміна ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів		1							1
Покращення якості предмета закупівлі	19	6	2		1		2		30
Продовження строку дії договору	8	2	1						11
Продовження строку дії договору на наступний рік	1	2							3
Узгоджене зменшення ціни	17	9	2				1		29
Всього	325	93	39	23	10	5	3	1	499
У відсотках до всіх об'явлених лотів	1,8%	6,6%	3,7%	4,9%	5,8%	7,5%	9,7%	8,3%	2,3%

ПРИМІТКА:

Для кожного лота може бути визначені декілька видів ризиків одночасно (тому дані у рядку «Всього» можуть бути меншими за суму даних у рядках з конкретними видами ризиків).

З наведеної таблиці видно, що чутливість внутрішнього ризик-менеджменту системи ПроЗорро щодо дискваліфікацій за невідповідність тендерної документації присутня, але вона є зовсім незначною. За лотами без дискваліфікацій рівень «спрацювання ризик-індикаторів» становить **1,8%**. На лотах з 1, 2 або 3 дискваліфікованими учасниками чутливість ризик-менеджменту зростає у середньому у **2,8** разів, та не спостерігається значна різниця у частці.

Для того, щоб вважати цю вибірку лотів системним відображенням картини першої щодо значущості проблеми, слід було б очікувати значне (на порядки) зростання чутливості зі збільшенням кількості дискваліфікованих учасників — залежність мала б бути як мінімум лінійною з високим коефіцієнтом регресії. На жаль, ми цього не бачимо в наведених даних. Отже, якщо внутрішні ризик-індикатори системи ПроЗорро не звертають уваги на одну з головних проблем публічних закупівель, то не варто очікувати від них наразі системного відображення всієї картини проблем.

Вірогідно, що стандартні автоматичні ризик-індикатори системи ПроЗорро не чутливі до специфіки публічних закупівель у будівництві і в їх поточному вигляді не можуть бути підґрунтям для вдосконалення системи ризик-менеджменту публічних закупівель будівельних робіт.

Можливі шляхи вирішення:

- 1 **Забезпечити спроможність ключових органів в інституційній структурі публічних закупівель:**
 - ◆ запровадити інститут уповноважених АМКУ з розгляду скарг (зміни до законів України «Про публічні закупівлі», «Про антимонопольний комітет України»)^{1,2};
 - ◆ забезпечити інституційну спроможність Офісу фінансового контролю для ефективного здійснення моніторингу закупівель;
 - ◆ усунути дублювання повноважень органів із інституційної структури публічних закупівель.
- 2 **Розробити та затвердити примірні методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, примірної методики визначення вартості життєвого циклу, методології щодо особливостей здійснення закупівель у сфері будівництва (як передбачено статтею 9 Закону України «Про публічні закупівлі» в редакції Закону України № 114-IX від 19.09.2019) та у відповідності до кращих практик країн Євросоюзу^{3,4}.**
- 3 **Розробити стандартні (модельні) типи тендерної документації для придбання найпоширеніших предметів закупівель у сфері будівництва відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу⁵.**
- 4 **Вдосконалити систему оцінки ризиків (в тому числі ризик-індикаторів), послуговуючись найкращими практиками країн Євросоюзу⁶.**
- 5 **Забезпечити взаємодію електронної системи закупівель з Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва (Закон України № 199-IX від 17.10.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва») відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу⁷.**
- 6 **Забезпечити здійснення постійного аналізу та узагальнення помилок і порушень в публічних закупівлях. Створити та підтримувати національну базу даних помилок та порушень, користуючись найкращими практиками країн Євросоюзу^{8,9}.**
- 7 **Проводити безкоштовні навчальні заходи для представників малого та середнього бізнесу відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу¹⁰.**
- 8 **Технічні рішення:** провести ручне (експертне) або напівавтоматичне маркування множини наявних лотів різного статусу для відокремлення найкращих практик закупівель від невдалих або спотворених практик. Виявити та запровадити розрахункові індикатори із використанням маркування, що б відокремлювало різні практики закупівель («дискримінатори»).

1 <https://amcu.gov.ua/news/zaproschuyemo-do-obgovorennya-proyektu-reformi-organu-oskarzhennya-publichnih-zakupivel>

2 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67739

3 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_04.pdf

4 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_05.pdf

5 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_07.pdf

6 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_27.pdf

7 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_18.pdf

8 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_17.pdf

9 http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2014/2.4.1-25_2014/057_wg_sf_final-report_en.pdf

10 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_10.pdf

ПРОБЛЕМА АВТОМАТИЗАЦІЇ ПЕРЕВІРКИ ЗАКУПІВЕЛЬ НА ВІДПОВІДНІСТЬ ЗАКОНУ

Обґрунтування проблеми:

ПроЗорро дійсно забезпечила високий ступень прозорості — дані про всі публічні закупівлі оприлюднені у мережі Інтернет. Будь-хто і будь-коли може ознайомитись з усіма типами процедур закупівлі, маючи відкритий доступ до усіх документів (окрім конфіденційних) на всіх етапах перебігу процедур.

Разом з тим, ПроЗорро потребує розвитку функціоналу. З огляду на величезну кількість публічних закупівель, **комплаєнс (перевірка відповідності) із Законом України «Про публічні закупівлі» має бути максимально автоматизованим.**

Як приклад, можна навести завершений у грудні 2018 року тендер «Розроблення генерального плану населеного пункту та топо-геодизичні роботи щодо виготовлення топографічного плану масштабу М:2000 смт Есмань Глухівського району Сумської області орієнтованою площею **550,0 га**»¹ (замовник — Червоненська селищна рада). Закупівля проведена за процедурою звітування про укладений договір, при цьому очікувана вартість тендеру складає **355'402'009,00 грн**. Аналіз закупівлі дає змогу зробити висновок, що була допущена технічна помилка, оскільки наступного дня ті ж замовник та виконавець оприлюднили іншу закупівлю з такою ж назвою на суму **355'402,09 грн**. Але при цьому ПроЗорро дозволила ввести інформацію про дорогову закупівлю замовника, який прямо декларує, що повинен дотримуватися положень Закону України «Про публічні закупівлі», у вигляді звітування про укладений договір на суму понад **355 млн гривень**.

Далі у цьому розділі будуть розглянуті аспекти функціоналу ПроЗорро, які, на нашу думку, мають бути вдосконалені у першу чергу. Про це також йдеться у розділі «Проблема некоректного використання нецінових критеріїв» (у частині використання математичної формули для врахування нецінових критеріїв вибору переможця).

На наш погляд, **функціонал ПроЗорро при закупівлях послуг з проектування та будівельних робіт має бути вдосконалений у частині застосування кодів робіт/послуг за Національним класифікатором «Єдиний закупівельний словник» (ДК 021:2015) із зазначенням кодів CPV.**

¹ <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2018-12-14-005666-c>

1 Вище було зазначено, що у загальній виборці лотів розділу 71000000-8 Національного класифікатора за 2016-2018 роки були вручну відокремлені такі напрямки послуг, як «Проектування», «Землепорядкування» та «Будівництво». Причина — неоднозначність самостійних визначень замовниками послуг відповідних кодів CPV.

Аналіз у нижчезазначених даних дає змогу розшифрувати поняття «неоднозначність самостійних визначень».

КІЛЬКІСТЬ РІЗНИХ КЛАСИФІКАЦІЇ КОДІВ CPV В ЛОТАХ, ЯКІ ВРУЧНУ ПРОМАРКОВАНІ ОДНИМ Й ТИМ ЖЕ ВИДОМ ПОСЛУГ

Напрямок	Вид послуг	2016	2017	2018	Всього
Будівництво	Послуги з керування будівництвом		4	7	7
	Технічний нагляд	16	22	22	26
Землепорядкування	Геодезія, топографія	26	32	32	40
	Землеустрій	23	27	30	39
	Нормативна грошова оцінка	9	14	17	20
Проектування	Авторський нагляд	13	18	23	26
	Архітектурне проектування	8	12	11	16
	Архітектурний конкурс		1	1	1
	Експертиза	13	23	23	30
	Інженерне проектування	38	40	35	44
	Інженерні вишукування	10	9	11	17
	Містобудівна документація	25	32	28	38
Всього		66	67	66	78

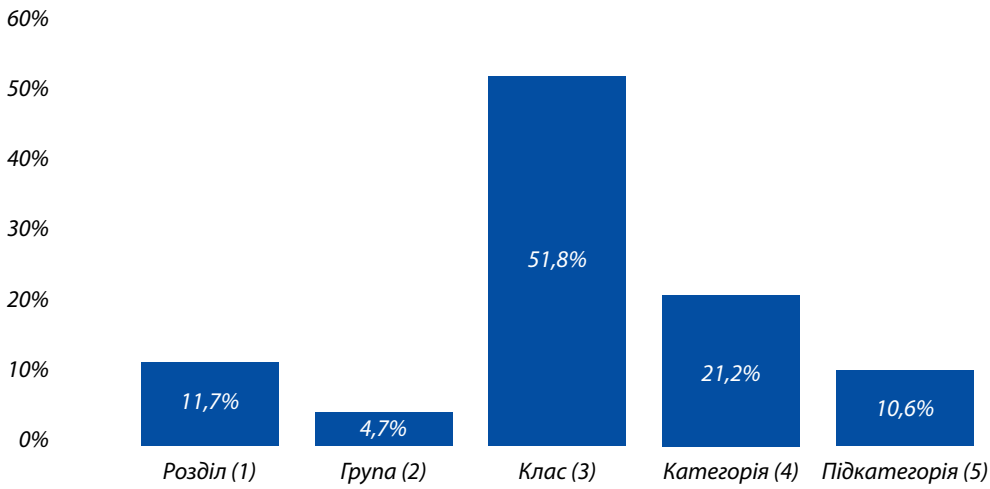
Тобто за **три** роки **12** видів послуг (для яких в Національного класифікатора передбачені відповідні коди) на практиці організаторів торгів були «закодовані» **78-ма** різними кодами CPV. Помилки можуть траплятися, але не у таких масштабах.

Організатори торгів зазвичай не несуть відповідальності за визначення коректних кодів послуг/робіт. А постачальники, зазвичай, використовують коди CPV для зручного пошуку тендерів за предметом закупівлі. Саме постачальники, які спеціалізуються на конкретних послугах та відслідковують тендери з відповідними кодами, у випадку «помилки» організатора втрачають можливість брати участь у торгах. Або, принаймні, витрачають час, який зменшує строк на підготовку тендерної пропозиції.

Аналіз показує, що **необхідна автоматична перевірка, а також методична підтримка замовників у визначенні предмета закупівлі класифікації товарів** (робіт, послуг).

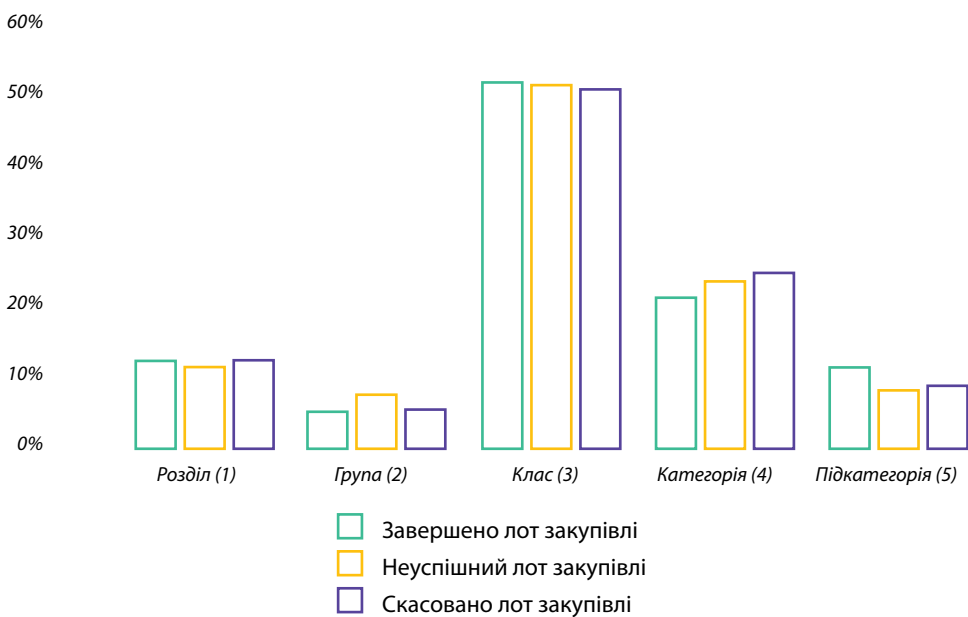
2 У загальній виборці лотів розділу 45000000-7 «Будівельні роботи» Національного класифікатора за 2018 рік в більш ніж **50%** лотів організатори ставили код CPV рівня класу (**третій з п'яти** рівнів ієрархії довідника).

РОЗПОДІЛ ЛОТІВ ЗА РІВНЕМ ІЄРАРХІЇ CPV



Цей розподіл практично не змінюється в залежності від статусу лотів.

РОЗПОДІЛ ЛОТІВ РІЗНОГО СТАТУСУ ЗА РІВНЕМ ІЄРАРХІЇ КОДУ CPV



Якщо провести аналіз тільки за завершеними лотами, розподіл за типами процедур виглядає таким чином.

РОЗПОДІЛ ЗА ТИПАМИ ПРОЦЕДУР

Розподіл за кількістю завершених лотів	Розділ (1)	Група (2)	Клас (3)	Категорія (4)	Підкатегорія (5)
Відкриті торги	14,6%	7,5%	44,2%	26,2%	7,5%
Відкриті торги із публікацією англ. мовою	3,0%	0,2%	43,5%	3,6%	49,7%
Допорогова закупівля	9,0%	4,6%	53,3%	28,2%	4,9%
Переговорна процедура	14,3%	6,7%	43,1%	27,1%	8,8%
Переговорна процедура (для потреб оборони)	35,1%	0,9%	55,3%	8,1%	0,6%
Переговорна процедура за нагальною потребою	11,5%	3,3%	31,1%	50,8%	3,3%
Процедура звітування про укладений договір	11,9%	4,3%	52,5%	19,6%	11,7%
Всього за завершеними лотами	11,8%	4,5%	51,9%	21,0%	10,9%

Отже, максимально детальна кодифікація лота в істотній мірі присутня при проведенні відкритих торгів з публікацією англійською мовою.

На перший погляд, рівень недеталізованих класифікацій будівельних робіт у закупівлях незначний — лише приблизно **25%** для відкритих торгів (мова йде про розділ+групу Національного класифікатора). Рівень класу CPV забезпечує достатньо детальну класифікацію робіт, що дозволяє потенційним постачальникам відслідковувати оголошені тендери. Але є інша проблема.

У ПроЗорро відсутні будь-які класифікатори, які дозволили б точно розділяти будівельні поточні й капітальні ремонти. Всі вони складаються з тих чи інших будівельних робіт, і довідник CPV теж організований так, щоб кодифікувати детально види робіт. Тому лоти на закупівлю конкретних видів будівельних робіт з одними й тими самими кодами CPV можуть стосуватися як поточних ремонтів, так і капітальних ремонтів/реконструкції/реставрації/нового будівництва.

Всі предмети закупівлі, код CPV яких відноситься до розділу «45000000-7 Будівельні роботи» Національного класифікатора, у ПроЗорро автоматично маркуються як «роботи» (а не «товари» або «послуги»).

Якщо ми поставимо собі за мету виключити з розгляду будівельні поточні ремонти, це завдання можна вирішити тільки приблизно, на підставі пошуку ключових слів в назві/описі лотів.

Загальна кількість лотів у 2018 році за розділом «45000000-7 Будівельні роботи» Національного класифікатора — **158'761 одиниць** на загальну суму **403,3 млрд грн** (включаючи завершені, неуспішні й скасовані лоти, а також активні на дату вибірки 05.09.2019).

**ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ ЛОТІВ У 2018 РОЦІ ЗА РОЗДІЛОМ
«45000000-7 БУДІВЕЛЬНІ РОБОТИ»**

	К-сть	Сума, млн грн
1) лоти, в назві яких присутнє слово «ремонт»	114'336	210'726
<i>в том числі лоти, назва яких:</i>		
містить слово «поточний» та не містить слово «капітальний»	56'256	111'908
містить слово «капітальний» та не містить слово «поточний»	53'345	91'608
містить слово «поточний» та містить слово «капітальний»	401	1'761
не містить слово «поточний» та не містить слово «капітальний»	4'334	5'449
2) лоти, в назві яких НЕ присутнє слово «ремонт»	44'425	192'542
<i>в том числі лоти, назва яких:</i>		
містить слово «поточний» та не містить слово «капітальний»	207	161
містить слово «капітальний» та не містить слово «поточний»	283	711
містить слово «поточний» та містить слово «капітальний»	0	0
не містить слово «поточний» та не містить слово «капітальний»	43'935	191'670

(Входження слів перевірялось за всіма словоформами)

За першим наближенням можна вважати, що серед усіх **158,8 тис.** лотів 2018 року за розділом 45000000-7 «Будівельні роботи» Національного класифікатора у **56,3 тис.** лотах закупувалися послуги з будівельних поточних ремонтів. У положеннях Закону України «Про публічні закупівлі» для таких лотів передбачено інший поріг вибору конкурентних процедур, ніж для будівельних робіт за капітальними ремонтами/реконструкцією/реставрацією/новим будівництва. Але в системі ПроЗорро наразі відсутній функціонал для автоматичної перевірки дотримання порогів вибору процедур закупівлі для поточних будівельних ремонтів.

Можливі шляхи вирішення:

- 1 **Забезпечити здійснення постійного аналізу та узагальнення помилок та порушень** в публічних закупівлях. Створити та підтримувати національну базу даних помилок та порушень, користуючись найкращими практиками країн Євросоюзу^{1,2}.
- 2 **Розробити методологію щодо особливостей здійснення закупівель у сфері будівництва** з розділом про застосування кодів CPV (відповідно до пунктів 11 та 18 частини першої статті 9 Закону України «Про публічні закупівлі» в редакції Закону України № 114-IX від 19.09.2019) та у відповідності до найкращих практик країн Євросоюзу^{3,4}.
- 3 **Розробити стандартні (модельні) типи тендерної документації** для придбання найпоширеніших предметів закупівель у сфері будівництва відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу⁵.
- 4 **Забезпечити взаємодію електронної системи закупівель з Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва** (Закон України № 199-IX від 17.10.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва») відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу⁶.
- 5 **Привести функціонал системи Прозорро у відповідність до вимог Закону України «Про публічні закупівлі»** (це є більше технічною проблемою й не потребує змін у регулюванні на рівні закону).

1 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_17.pdf

2 http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2014/2.4.1-25_2014/057_wg_sf_final-report_en.pdf

3 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_04.pdf

4 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_05.pdf

5 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_07.pdf

6 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_18.pdf

ПРОБЛЕМА ЗНИЖЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ У ЗВ'ЯЗКУ З ДИСКВАЛІФІКАЦІЄЮ УЧАСНИКІВ

Замовники будівництва, на яких покладена відповідальність за ефективні витрати публічних коштів, безперечно, повинні мати механізм для забезпечення кращого співвідношення ціни до якості. Не завжди кваліфікований виконавець може забезпечити кращу ціну серед інших учасників.

Замовляючи виконання робіт в рамках інвестиційного проекту, а будівельні саме так можна класифікувати, замовник повинен бути впевнений, що підрядник зможе виконати всі свої обов'язки щодо будівництва. І при цьому — забезпечити належну якість та безпечність в межах заявленої вартості. На етапі проведення тендеру прогнозування ризиків щодо вибору конкретного виконавця — досить проблематичне, а помилка може призвести до катастрофічних наслідків.

Прикладом того, що будівельний процес містить непередбачувані ризики, може виступити факт раптової масштабної руйнації при спорудженні готелю Hard Rock Hotel вартістю **85 млн доларів США** (Нью-Орлеан, США), яка сталася 12 жовтня 2019 року. Серед найімовірніших причин руйнації експерти називають недотримання виконавцем проектної документації та використання непогоджених будівельних матеріалів та виробів (найімовірніше — металевої арматури та бетонної суміші).



Дискваліфікація учасників є складним питанням для аналізу, оскільки цей інструмент одночасно може стати як «засобом обмеження» конкуренції в руках недобросовісного організатора торгів, так і «засобом досягнення кращого співвідношення ціна/«якість+безпечність» для сумлінного замовника.

У цьому розділі ми спробуємо відійти від аналізу конкретних випадків дискваліфікацій у закупівлях будівельних робіт та послуг з проектування та окреслити загальні тенденції щодо цього питання.

3.3.1

ДИСКВАЛІФАЦІЇ В ЗАКУПІВЛЯХ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ

Для початку проаналізуємо розподіл лотів із закупівлі будівельних робіт у січні-вересні 2019 року у **двох** вимірах — кількості всіх учасників лота та кількості дискваліфікованих учасників.

РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ З КОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ У СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ (У ТОМУ ЧИСЛІ ДОПОРОГОВИХ), У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ КІЛЬКОСТІ ВСІХ ТА ДИСКВАЛІФІКОВАНИХ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ, ОДИНИЦЬ

Кількість учасників лота	Кількість дискваліфікованих учасників лота									Всього	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8		
1	5'489										5'489
2	3'284	982									4'266
3	765	603	299								1'667
4	289	154	160	74							677
5	127	80	47	51	30						335
6	62	30	25	17	4	7					145
7	25	15	8	5	2	7	2				64
8	24	7	5	5	3	2	2	1			49
9	7	3	2	2	3		1	1	5		24
10	1		2		2						5
11	3	1	2	1			1	1			9
14	1										1
15			1								1
Всього	10'077	1'875	551	155	44	16	6	3	5		12'732

Більшість успішних конкурентних торгів були проведені з кількістю учасників до **5** включно. При цьому звертає на себе увагу кількість лотів з масовими дискваліфікаціями, коли номінально є багато учасників, але майже всі вони, за винятком одного-двох, були дискваліфіковані («діагональ» у таблиці вище).

Починаючи з торгів з трьома вихідними учасниками, лише **40%** лотів не мають дискваліфікацій та ще **25%** — **одного** дискваліфікованого учасника (ця закономірність повторюється зі збільшенням кількості вихідних учасників).

Можна обґрунтовано припустити, що **лише приблизно 65%** (за кількістю) **номінально конкурентних закупівель можуть розглядатися як дійсно відкриті процедури для потенційних постачальників.**

Ще більш показовою є ситуація з середньою фактичною економією для кожної клітинки в таблиці.

**РОЗПОДІЛ СЕРЕДНЬОЇ ЕКОНОМІЇ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЩОДО
КОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ У СІЧНІ-
ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ (У ТОМУ ЧИСЛІ ДОПОРОГОВИХ), У ЯКИХ ТИПОМ
ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ КІЛЬКОСТІ ВСІХ ТА
ДИСКВАЛІФІКОВАНИХ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ**

Кількість учасників лота	Кількість дискваліфікованих учасників лота									Всього	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8		
1	3,7%										3,7%
2	3,6%	4,1%									3,6%
3	7,5%	5,4%	3,3%								6,3%
4	17,5%	9,5%	4,1%	3,7%							14,3%
5	29,9%	10,8%	6,6%	4,3%	2,2%						12,9%
6	19,7%	15,9%	14,5%	10,1%	2,2%	10,5%					17,1%
7	19,0%	10,4%	20,4%	2,3%	8,1%	8,6%	13,2%				11,7%
8	17,7%	21,2%	28,4%	13,0%	20,3%	8,9%	0,4%	5,9%			18,2%
9	3,6%	34,2%	16,2%	11,6%	19,8%		18,3%	0,5%	2,7%		11,8%
10	19,9%		31,1%		28,3%						28,4%
11	29,9%	25,0%	29,4%	24,7%			19,7%	9,2%			25,2%
14	31,2%										31,2%
15			32,9%								32,9%
Всього	7,2%	6,7%	5,9%	4,7%	4,0%	9,2%	9,7%	6,5%	2,7%		6,9%

Як зазначено вище, більшість завершених лотів мали до **5** вихідних учасників включно. Звертає особливу увагу статистично достовірною закономірністю у рядках таблиці з 3, 4 та 5 вихідними учасниками, яка полягає у постійному зменшенні відсотка економії при збільшенні кількості дискваліфікованих учасників.

Ситуація дає можливість припустити, що **кожна «додаткова» дискваліфікація зменшує рівень фактичної економії конкурентних торгів приблизно у два рази. Тобто залежність навіть не лінійна, а експоненціальна.**

Описана вище ситуація дає можливість зробити висновок, що головним джерелом збільшення ефективності публічних закупівель у будівництві є вдосконалення процедур встановлення кваліфікаційних вимог.

Наступні **дві** таблиці демонструють, що найчастіше дискваліфікація трапляється на відкритих торгах з середніми та малими підприємствами з причини невідповідності учасника критеріям тендерної документації¹.

¹ Також звертає на себе увагу, що у абсолютній більшості випадків причини дискваліфікації у допорогових торгах не зазначені у аналітичному модулі ПРОЗОРРО

РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЗАКУПІВЛІ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ У СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ, ДЕ БУЛА ДИСКВАЛІФАЦІЯ УЧАСНИКІВ, У РОЗРІЗІ ТИПІВ ПРОЦЕДУРИ ЗАКУПІВЛІ ТА ПРИЧИН ДИСКВАЛІФАЦІЇ (НА ТОРГАХ З ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК)

Причина дискваліфікації	Відкриті торги	Відкриті торги із публікацією англ. мовою	Допорогова закупівля	Переговорна процедура	Процедура звітування про укладений договір	Всього
Відсутнє забезпечення пропозиції	124	4				128
Учасник не відповідає кваліфікаційним критеріям	557	18	7			582
Учасник не відповідає критеріям ТД	1'540	33	50			1'623
Учасник не надав необхідні документи	336	13	12			361
Дискваліфіковано на підставі ст. 17	51	2				53
Дискваліфіковано на підставі ст. 4 (закупівля для потреб оборони)	1					1
Переможець відмовився від підписання договору	42	1	5			48
Інше	4		22			26
Не вказано			926	1	1	928
Всього	1'637	35	1'014	1	1	2'688

ПРИМІТКА:

Учасник може бути дискваліфікований за декількома причинами одночасно (тому дані у рядку «Всього» можуть бути меншими за суму даних у рядках з конкретними причинами дискваліфікації).

РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЗАКУПІВЛІ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ У СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ, ДЕ БУЛА ДИСКВАЛІФАЦІЯ УЧАСНИКІВ, У РОЗРІЗІ ТИПІВ УЧАСНИКІВ ТА ПРИЧИН ДИСКВАЛІФАЦІЇ (НА ТОРГАХ З ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК)

Причина дискваліфікації	Велике	Середнє	Мале	Мікро	Не є суб'єктом господарювання	(не зазначено)	Всього
Відсутнє забезпечення пропозиції	2	50	47	16		16	128
Учасник не відповідає кваліфікаційним критеріям	5	287	263	72	1	47	582
Учасник не відповідає критеріям ТД	13	867	801	216	3	134	1623
Учасник не надав необхідні документи	6	165	142	42		36	361
Дискваліфіковано на підставі ст. 17		19	32	3		3	53
Дискваліфіковано на підставі ст.4 (закупівля для потреб оборони)						1	1
Переможець відмовився від підписання договору		19	21	7		4	48
Інше		12	13	6		7	26
Не вказано	8	449	386	152		73	928
Всього	25	1393	1253	401	3	228	2688

ПРИМІТКА:

Учасник може бути дискваліфікований за декількома причинами одночасно (тому дані у рядку «Всього» можуть бути меншими за суму даних у рядках з конкретними причинами дискваліфікації).

У абсолютній більшості лотів закупівлі дискваліфікованими були середні та малі підприємства, при цьому середні навіть частіше, ніж малі. Головною причиною є невідповідність критеріям тендерної документації. Така картина не виглядає природньо, адже за даними Укрстату станом на 2018 рік у будівельній галузі України працюють лише **6** великих, **865** середніх та **4649** малих (без мікро) підприємств. Отже, **якщо навіть великі та середні підприємства у половині лотів із дискваліфікаціями не задовольняли вимоги організаторів торгів, варто приділити вимогам до складання тендерної документації особливу увагу.**

Вище ми дійшли до висновку, що кожна наступна дискваліфікація на торгах зменшує відсоток фактичної економії приблизно в 2 рази. Таблиця нижче містить розрахунок потенційної додаткової економії стосовно кожного виду дискваліфікації. І можна помітити, що для **трьох** найбільш поширених причин дискваліфікації додаткова потенційна економія практично збігається з отриманою за фактом.

ДАНІ ПРО КІЛЬКІСТЬ, СЕРЕДНІ СУМИ ОЧІКУВАНОЇ ВАРТОСТІ, СЕРЕДНІ СУМИ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ТА СЕРЕДНІ СУМИ ДИСКВАЛІФІКОВАНИХ ПРОПОЗИЦІЙ ЗА ЗАВЕРШЕНИМИ ЛОТАМИ ЗАКУПІВЛІ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ У СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ ПРИЧИН ДИСКВАЛІФІКАЦІЇ
(примітка: учасник може бути дискваліфікований з декількох причин)

Причини дискваліфікації	Кількість дискваліфікованих учасників	Середня очікувана вартість лота, тис. грн	Середня вартість укладених договорів, тис. грн	Середня вартість дискваліфікованих пропозицій, тис. грн	Фактична економія, %	Потенційна додаткова економія, %
Відсутнє забезпечення пропозиції	110	10'926	10'659	9'343	2,4%	12,0%
Учасник не відповідає кваліфікаційним критеріям	562	9'028	8'501	7'642	5,8%	9,5%
Учасник не відповідає критеріям ТД	1384	7'579	7'109	6'439	6,2%	8,8%
Учасник не надав необхідні документи	313	10'304	10'006	8'887	2,9%	10,9%
Дискваліфіковано на підставі ст. 17	48	7'731	7'307	6'548	5,5%	9,8%
Переможець відмовився від підписання договору	44	5'393	4'496	4'177	16,6%	5,9%
Дискваліфіковано на підставі ст. 4 (закупівля для потреб оборони)	1	3'964	3'529	3'128	11,0%	10,1%
Інше	29	1'776	1'693	1'484	4,7%	11,8%
Не вказано	571	434	398	357	8,3%	9,4%
Всього	1854	6'377	6'026	5'419	5,5%	9,5%

ПРИМІТКА:

Учасник може бути дискваліфікований за декількома причинами одночасно (тому дані у рядку «Всього» можуть бути меншими за суму даних у рядках з конкретними причинами дискваліфікації).

Звертає на себе увагу той факт, що пропозиції дискваліфікованих учасників торгів завжди у середньому були дешевшими, ніж пропозиції переможців торгів (незалежно від причин дискваліфікації).

Особливо цікавим є співставлення даних за першими **трьома** рядками таблиці — з них випливає, що більше половини дискваліфікацій за невідповідність тендерній документації точно були в учасників, які цілком відповідали кваліфікаційним критеріям та внесли необхідне забезпечення. Тобто мова у цих випадках не йде про так званий «тендерний тролінг»¹. Потенціал додаткової економії за рахунок врегулювання вимог до складання тендерної документації надто помітний, виходячи із узагальненої статистики проведення конкурентних торгів у січні-вересні 2019 року.

¹ Випадок, коли юридична особа або приватний підприємець, що реєструється для участі у державному тендері, не мають на своїй меті перемогти у тендері. Їх мета - зірвати тендер, якщо потенційний переможець відмовиться виплатити «відступні» 10-20 % від суми тендера

3.3.2

ДИСКВАЛІФАЦІЇ В ЗАКУПІВЛЯХ ПОСЛУГ З ПРОЕКТУВАННЯ

Як і будівельні роботи, більшість конкурентних закупівель послуг з проектування мали не більше **5-ти** учасників.

РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ З КОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (У ТОМУ ЧИСЛІ ДОПОРОГОВИХ) ЗА НАПРЯМКОМ «ПРОЕКТУВАННЯ» У 2018 РОЦІ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ КІЛЬКОСТІ ВСІХ ТА ДИСКВАЛІФІКОВАНИХ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ, ОДИНИЦЬ

Кількість учасників лота	Кількість дискваліфікованих учасників лота							Всього
	0	1	2	3	4	5	8	
1	678							678
2	287	114						401
3	100	57	50					207
4	53	25	16	11				105
5	28	7	6	6	3			50
6	6	4		1	1			12
7	5	4	2	1		1		13
8	4				1			5
9	1	1						2
10	1							1
11							1	1
12	1		1					2
Всього	1164	212	75	19	5	1	1	1477

З урахуванням цього, статистично значущими можуть бути закономірності для розподілу фактичної економії лотів, у яких первинна кількість учасників (строки у таблиці нижче) від **3-х** до **5-ти**.

РОЗПОДІЛ ФАКТИЧНОЇ ЕКОНОМІЇ У ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЗА КОНКУРЕНТНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ (ДОПОРОГОВІ— ВКЛЮЧНО) ЗА НАПРЯМКОМ «ПРОЕКТУВАННЯ» У 2018 РОЦІ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ КІЛЬКОСТІ ВСІХ ТА ДИСКВАЛІФІКОВАНИХ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ, %

Кількість учасників лота	Кількість дискваліфікованих учасників лота							Всього
	0	1	2	3	4	5	8	
1	4,3%							4,3%
2	9,8%	6,4%						8,4%
3	22,8%	11,4%	8,6%					14,5%
4	23,8%	11,6%	10,1%	4,7%				15,2%
5	37,9%	30,7%	20,2%	12,1%	6,9%			19,8%
6	38,7%	19,7%		2,7%	1,9%			12,7%
7	50,4%	53,9%	34,6%	43,2%		40,5%		36,8%
8	55,7%				17,6%			24,2%
9	57,5%	78,7%						70,1%
10	44,6%							44,6%
11							23,8%	23,8%
12	68,2%		85,3%					71,9%
Всього	12,4%	8,8%	12,4%	10,2%	13,8%	40,5%	23,8%	11,2%

В кожному із виділених рядків спостерігається закономірність, яка полягає у **постійному зниженні середньої фактичної економії з кожним «додатковим» дискваліфікованим учасником лота.**

Підсумовуючи закупівлі послуг з проектування у 2016-2018 роках, у яких були дискваліфіковані учасники, можна відмітити, що невідповідність учасника критеріям тендерної документації є головною причиною, яку вказували організатори торгів, приймаючи рішення про відхилення дискваліфікованих пропозицій. Як і у випадку з будівельними роботами, ці пропозиції у середньому були завжди більш дешеві, ніж пропозиції оголошених переможців торгів.

ДАНИ ПРО КІЛЬКІСТЬ, СЕРЕДНІ СУМИ ОЧІКУВАНОЇ ВАРТОСТІ, СЕРЕДНІ СУМИ УКЛАДЕНИХ ДОГОВОРІВ ТА СЕРЕДНІ СУМИ ДИСКВАЛІФІКОВАНИХ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ КОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЗА НАПРЯМКОМ «ПРОЕКТУВАННЯ» У 2016-2018 РОКАХ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ ПРИЧИН ДИСКВАЛІФІКАЦІЇ (примітка: учасник може бути дискваліфікований з декількох причин)

Причини дискваліфікації	Кількість завершених лотів	Кількість дискваліфікованих учасників	Середня очікувана вартість лота, тис. грн	Середня вартість укладених договорів, тис. грн	Середня вартість дискваліфікованих пропозицій, тис. грн	Фактична економія, %	Потенційна додаткова економія, %
Відсутнє забезпечення пропозиції	7	5	4'040	3'527	2'764	12,7%	18,9%
Учасник не відповідає кваліфікаційним критеріям	65	69	2'419	2'105	1'716	13,0%	16,1%
Учасник не відповідає критеріям ТД	184	181	2'980	2'638	2'110	11,5%	17,7%
Учасник не надав необхідні документи	23	18	2'234	1'812	1'477	18,9%	15,0%
Дискваліфіковано на підставі ст. 17	4	4	328	251	207	23,4%	13,5%
Переможець відмовився від підписання договору	10	10	4'869	4'811	4'758	1,2%	1,1%
Інше	7	6	74	51	45	31,3%	8,4%
Не вказано	592	342	278	242	191	13,0%	18,5%
Всього	802	474	1'149	1'013	819	11,9%	16,9%

ПРИМІТКА:

Учасник може бути дискваліфікований за декількома причинами одночасно (тому дані у рядку «Всього» можуть бути меншими за суму даних у рядках з конкретними причинами дискваліфікації).

Можливі шляхи вирішення:

- 1 **Розробити стандартні (модельні) типи тендерної документації** для найпоширеніших предметів закупівель відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу¹.
- 2 **Створити бібліотеку стратегічних критеріїв закупівель** на підставі державних політичних документів та користуючись найкращими практиками країн Євросоюзу².
- 3 **Розробити методологію щодо особливостей здійснення закупівель у сфері будівництва** (як передбачено статтею 9 Закону України «Про публічні закупівлі» в редакції Закону України № 114-IX від 19.09.2019) та у відповідності до найкращих практик країн Євросоюзу^{3,4}.
- 4 **Забезпечити взаємодію електронної системи закупівель з Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва** (Закон України № 199-IX від 17.10.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва») відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу⁵.
- 5 **Проводити безкоштовні навчальні заходи для представників малого та середнього бізнесу** відповідно до кращих практик країн Євросоюзу⁶.
- 6 **Кваліфікаційні критерії до учасника повинні перетворитися не на обмеження, а на механізм розширення переліку потенційних учасників.** «За замовчуванням» всі ліцензовані учасники повинні вважатися прийнятними без додаткових умов. Розширити коло учасників можна встановленням мінімальних вимог до потенційних учасників, якщо робота/послуга, що є предметом закупівлі, не вимагає ліцензії. Для зменшення переліку учасників понад ліцензійні умови організатор повинен надати публічне обґрунтування з обов'язковим викладенням конкретного переліку компаній, які відповідають цим умовам, і автоматичним (через ПроЗорро) направленням їм пропозиції щодо участі в тендері.
- 7 **Для кваліфікаційних критеріїв відповідності тендерній документації треба досягти точного визначення CPV для роботи/послуги й виділення для кожного конкретного CPV критеріїв «стандартної закупівлі».** Тобто, якщо CPV буде «заміна вікон», то потрібно брати стандартну закупівлю (специфікацію) й пояснювати відхилення, якщо замовник хоче закупити щось особливе. Таким чином можна охопити відсотків **80-90** за кількістю поточних закупівель у будівництві, оскільки повністю нового будівництва у нас не так багато, як ремонтів, реконструкцій та реставрацій.

1 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_07.pdf

2 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_29.pdf

3 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_04.pdf

4 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_05.pdf

5 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_18.pdf

6 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_10.pdf

3.4

ПРОБЛЕМА НЕКОРЕКТНОГО ВИКОРИСТАННЯ НЕЦІНОВИХ КРИТЕРІЇВ

Обґрунтування проблеми:

Згідно із Законом України «Про публічні закупівлі», замовники мають право використовувати так звані нецінові критерії при відборі переможця. Максимальна допустима вага нецінових критеріїв в оцінці тендерної пропозиції складає **30%**.

Закон та підзаконні акти не містять жодної математичної формули, за якою організатори торгів повинні враховувати нецінові критерії. Визначати алгоритм такого врахування (математичну формулу) — право організаторів торгів.

Проте центральний модуль системи ПроЗорро обмежує право організаторів торгів на вільний вибір алгоритму врахування нецінових критеріїв, пропонуючи лише один такий алгоритм, а саме:

тендерна пропозиція, подана Учасником, оцінюється Замовником за приведеною ціною, яка розраховується автоматично системою електронних закупівель на момент подання пропозиції Учасником за математичною формулою:

$$PP = \frac{P}{1 + \frac{F_1 + \dots + F_n}{P_v}}$$

де PP — приведена ціна,

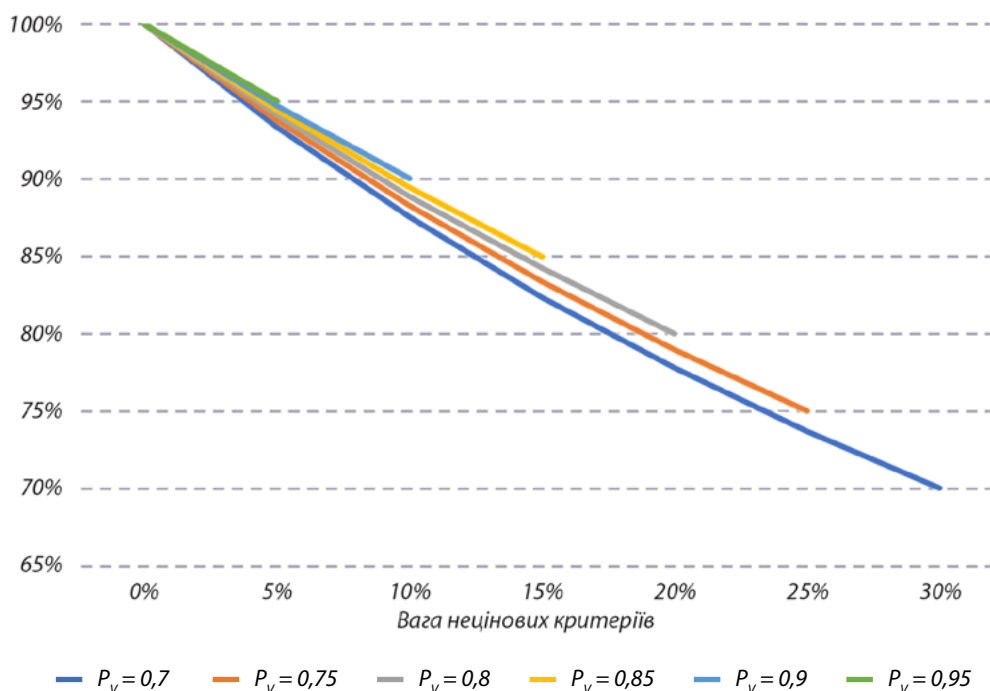
P — ціна пропозиції,

$F_1 \dots F_n$ — питома вага нецінових критеріїв оцінки (максимум **30%**), запропонованих учасником,

P_v — питома вага критерію «ціна» (мінімум **70%**).

Така формула означає, що цінові пропозиції учасників фактично оцінюються з дисконтом.

ВІДНОШЕННЯ ПРИВЕДЕНОЇ ЦІНИ ДО ЦІНИ ПРОПОЗИЦІЇ



Проблема полягає в тому, що найпоширенішими видами нецінових критеріїв при закупівлях будівельних робіт і послуг з проектування є «Строк виконання» та «Умови розрахунків». Організатори торгів формулюють умови за цими критеріями таким чином, що вони не мають жодного економічного сенсу.

Використання замовниками нецінових критеріїв відбору переможця поступово зменшується, але все ще залишається помітним фактором публічних закупівель будівельних робіт.

**КІЛЬКІСТЬ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЗАКУПІВЛІ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ
З НЕЦІНОВИМИ КРИТЕРІЯМИ ВИБОРУ ПЕРЕМОЖЦЯ,
ЗА ПЕРІОД 2017 – 3 КВАРТАЛ 2019 РОКУ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА
Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ НЕЦІНОВИХ КРИТЕРІЇВ**

Групована ознака нецінового критерію	2017	2018	3 кв. 2019	Всього
Гарантійні зобов'язання	426	208	66	700
Компетентний персонал	17	54	35	108
Матеріальні активи	7	4	2	13
Нематеріальні активи	3	1	1	5
Підтвердження досвіду	59	81	63	203
Розташування виконавців	9	1		10
Соціальні пільги	58	3	5	66
Строк виконання	585	431	156	1'172
Умови розрахунків	415	327	210	952
Якість виконання	4	13	2	19
«Екзотичні» критерії	3	1		4
Всього	1'006	743	401	2'150

ПРИМІТКА:

У лоті можливе декілька нецінових критеріїв одночасно, тому сума даних за рядками може бути меншою рядка «Всього».

Лоти з неціновими критеріями становлять трохи більше **3%** від усіх конкурентних закупівель будівельних робіт у січні-вересні 2019 року. У середньому, їхня очікувана вартість значно більша, ніж у лотів без нецінових критеріїв, а фактична економія у підсумках у **1,5-2** рази менша.

**РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ БЕЗ ТА З НЕЦІНОВИМИ
КРИТЕРІЯМИ ВИБОРУ ПЕРЕМОЖЦЯ, ЩОДО КОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ (ДОПОРОГОВИХ — ВКЛЮЧНО)
ЗА СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є
ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ КІЛЬКОСТІ НЕДИСКВАЛІФІКОВАНИХ
УЧАСНИКІВ ТОРГІВ**

Кількість недис-кваліфікованих учасників	Кількість завершених лотів		Середня очікувана вартість лота, тис. грн		Середня фактична економія, %	
	без нецінових критеріїв	з неціновими критеріями	без нецінових критеріїв	з неціновими критеріями	без нецінових критеріїв	з неціновими критеріями
1	6801	88	734,8	9'035,3	3,87%	2,43%
2	3871	241	6'642,7	13'701,4	3,99%	2,78%
3	941	47	7'985,8	13'592,7	7,99%	4,52%
4	384	19	14'022,7	35'675,3	15,55%	22,90%
5	172	2	7'076,4	8'450,3	26,87%	5,71%
6+	162	4	9'194,9	7'560,1	20,23%	5,33%
Всього	12331	401	3'756,2	13'618,4	7,09%	5,45%

Найбільш «популярне» серед замовників будівельних робіт значення ваги нецінових критеріїв як у випадку «Строку виконання», так і «Умов розрахунків», є **15%**. З таким значенням ваги у січні-вересні 2019 року було проведено закупівель: на **1 460,4 млн грн** з критерієм «Строк виконання» та на **706,6 млн грн** з критерієм «Умови розрахунків».

РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ З НЕЦІНОВИМИ КРИТЕРІЯМИ ВИБОРУ ПЕРЕМОЖЦЯ, ЩОДО КОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ (У ТОМУ ЧИСЛІ ДОПОРОГОВИХ) У СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ НЕЦІНОВИХ КРИТЕРІЇВ

Групована ознака нецінового критерію	Кількість лотів	Сумарна очікувана вартість, тис.грн	Фактична економія, %
Гарантійні зобов'язання	66	1'120'881	2,3%
Компетентний персонал	35	697'503	21,4%
Матеріальні активи	2	40'823	3,4%
Нематеріальні активи	1	32'605	0,3%
Підтвердження досвіду	63	923'775	17,8%
Соціальні пільги	5	4'827	0,0%
Строк виконання	156	2'729'040	6,9%
<i>у тому числі із вагою критерію:</i>			
5%	22	725'838	20,5%
10%	29	84'283	3,4%
15%	60	1'460'378	1,8%
20%	12	120'313	2,1%
27%	2	49'880	0,2%
30%	31	288'348	2,4%
Умови розрахунків	210	2'701'018	3,4%
<i>у тому числі із вагою критерію:</i>			
5%	1	10'778	10,3%
10%	53	729'270	1,8%
15%	102	706'615	2,3%
20%	12	882'325	4,8%
30%	50	372'029	4,8%
Якість виконання	2	43'477	7,8%
Всього	401	8'293'948	7,5%

ПРИМІТКА:

У лоті можливе декілька нецінових критеріїв одночасно, тому сума даних за рядками може бути меншою рядка «Всього».

При закупівлі послуг з проектування лоти з неціновими критеріями також становлять приблизно **3%** від усіх лотів, але відмінність середньої вартості (у більшу сторону) та середній фактичній економії (у меншу сторону) ще більш виразна, ніж у випадку закупівель будівельних робіт.

РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ БЕЗ ТА З НЕЦІНОВИМИ КРИТЕРІЯМИ ВИБОРУ ПЕРЕМОЖЦЯ, ЩОДО КОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (У ТОМУ ЧИСЛІ ДОПОРОГОВИХ) ЗА НАПРЯМКОМ «ПРОЕКТУВАННЯ» У 2016-2018 РОКАХ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ КІЛЬКОСТІ НЕДИСКВАЛІФІКОВАНИХ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ

Кількість недис-кваліфікованих учасників	Кількість завершених лотів		Середня очікувана вартість лота, тис.грн		Середня фактична економія, %	
	без нецінових критеріїв	з неціновими критеріями	без нецінових критеріїв	з неціновими критеріями	без нецінових критеріїв	з неціновими критеріями
1	2114	46	257,7	444,5	6,7%	1,6%
2	869	28	727,7	2'144,9	10,8%	8,1%
3	329	6	643,3	3'115,1	25,3%	8,4%
4	163	3	545,6	2'036,0	30,6%	27,1%
5	101	1	344,3	6'952,0	42,5%	34,4%
6+	107		250,4		58,5%	
Всього	3 683	84	418,2	1'326,6	14,0%	9,2%

Найпопулярніший неціновий критерій при закупівлі послуг з проектування — «Строк виконання». Його застосовано у **85%** всіх лотів з неціновими критеріями, до того ж у **65%** випадках — з максимально можливою вагою критерію **30%**.

РОЗПОДІЛ КІЛЬКОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ З НЕЦІНОВИМИ КРИТЕРІЯМИ ВИБОРУ ПЕРЕМОЖЦЯ, ЩОДО КОНКУРЕНТНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ (ДОПОРОГОВИХ — ВКЛЮЧНО) ЗА НАПРЯМКОМ «ПРОЕКТУВАННЯ» У 2016-2018 РОКАХ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ НЕЦІНОВИХ КРИТЕРІЇВ

Групована ознака нецінового критерію	Кількість лотів	Сумарна очікувана вартість, тис.грн	Фактична економія, %
Гарантійні зобов'язання	1	200	17,9%
Компетентний персонал	2	7'720	9,0%
Нематеріальні активи	1	7'300	7,3%
Підтвердження досвіду	5	6'130	8,4%
Строк виконання	71	74'235	8,3%
<i>у тому числі із вагою критерію:</i>			
5%	1	1'350	31,3%
10%	5	8'478	5,8%
15%	8	2'275	7,7%
20%	2	2'087	34,2%
30%	55	60'046	7,3%
Умови розрахунків	11	21'450	12,3%
<i>у тому числі із вагою критерію:</i>			
10%	1	1'450	0,1%
15%	4	1'203	1,2%
20%	4	11'771	10,8%
30%	2	7'026	19,3%
Якість виконання	1	9'020	12,7%
«Екзотичні» критерії	4	3'950	6,8%
Всього	84	109'283	9,5%

ПРИМІТКА:

У лоті можливе декілька нецінових критеріїв одночасно, тому сума даних за рядками може бути меншою рядка «Всього».

За останніми доступними даними за 2018 рік можна помітити, що абсолютна більшість торгів із закупівлі послуг з проектування з неціновим критерієм «Строк виконання» була проведена організатором, що підпорядковується Київській міській державній адміністрації — Комунальне підприємство з охорони, утримання та експлуатації земель водного фонду м. Києва «Плесо»¹. В умовах цих торгів вага критерію «Строк виконання» є максимальною — **30%**.

ДАНИ ЩОДО ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ З НЕЦІНОВИМ КРИТЕРІЄМ ВИБОРУ ПЕРЕМОЖЦЯ «СТРОК ВИКОНАННЯ», ЗА КОНКУРЕНТНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ (ДОПОРОГОВІ — ВКЛЮЧНО) ЗА НАПРЯМКОМ «ПРОЕКТУВАННЯ» У 2018 РОЦІ, У ЯКИХ ТИПОМ ОРГАНІЗАТОРА Є ЗАГАЛЬНИЙ ЗАМОВНИК, У РОЗРІЗІ ВАГИ НЕЦІНОВОГО КРИТЕРІЮ ТА ГОЛОВНИМ ОРГАНІЗАТОРОМ ОРГАНІЗАТОРА ТОРГІВ

Вага критерію «Строк виконання»	Головний орган організатора торгів	Кількість завершених лотів	Сумарна очікувана вартість, тис. грн	Фактична економія, %
10%	Донецька ОДА	1	150	19,3%
	Маріупольська міська рада	1	400	12,8%
	Одеська ОДА	1	5'900	2,7%
	Управління житлово-комунального господарства, архітектури та містобудування Олександрійської міської ради	1	1'728	13,2%
20%	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України	1	1'587	30,4%
30%	КМДА	16	11'051	1,2%
	Львівська міська рада	1	1'700	11,8%
	Міністерство охорони здоров'я України	1	2'800	3,6%
	Полтавська ОДА	1	6'952	34,4%
Всього		24	32'268	11,7%

Як приклад можна навести тендер «Проектно-вишукувальні роботи по об'єкту: «Будівництво системи аерації та благоустрій озера Лебедине у Дарницькому районі м. Києва»² з очікуваною вартістю **1,95 млн грн**. Цей тендер містить неціновий критерій, який передбачає, що якщо учасник виконає послугу за **99** календарних днів, то його пропозиція отримає максимальне значення за неціновим критерієм — **30%**. Але якщо учасник запропонує виконати послугу за **120** календарних днів, то значення за неціновим критерієм буде дорівнювати **0%**.

Отже, для організатора торгів пропозиції двох учасників:

- ◆ першого — за **1,95 млн грн** зі строком виконання **99** днів,
- ◆ другого — за **1,365 млн грн** зі строком виконання **120** днів (на **21** день більше),

— **БУДУТЬ РІВНОЦІННИМИ.**

За таких умов торгів, на наш погляд, відсутній адекватний економічний сенс. Якщо організатор торгів передбачає й вважає припустимим, щоб послуга була надана за **120** днів і більше, то більш «швидке» надання послуги є фактично «премією за швидкість». В даному випадку така «премія за швидкість» складає **585 тис. грн (30%** суми лоту) за **21** день (**17,5%** від «нормального терміну надання послуги» **120** днів). Виникає обґрунтоване питання щодо економічного сенсу «преміювання за швидкість» у розмірі майже **1,5%** суми договору за день організатором.

¹ Детальніше про умови дивись у Додатку 1

² <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2018-09-05-002333-a>

У більшості випадків вага нецінового критерію «Строк виконання» в умовах тендерів піднімається з **0%** до максимального значення буквально за декілька днів, не більше ніж за місяць (це стосується як послуг з проектування, так і будівельних робіт).

Ще більш дивним виглядає використання замовниками нецінового критерію «Умови розрахунків».

Як приклад можна розглянути закупівлі за неціновим критерієм «Умови розрахунків» організаторів торгів, для яких другорядним відомчим органом є Департамент будівництва та житлового забезпечення КМДА, за 2017-2018 та січень-вересень 2019 року.

Всього за зазначений період підвідомчі організації Департаменту будівництва та житлового забезпечення КМДА завершили **73** лоти на відкритих торгах (у тому числі із публікацією англійською мовою) із закупівлі будівельних робіт із неціновими критеріями, до складу яких входило відстрочення оплати. В залежності від періоду розстрочки змінювалась вага критерію: чим більший період розстрочки після прийняття робіт, тим на більшу вагу цього критерію міг претендувати учасник. Сумарна очікувана вартість проведених торгів склала **4,7 млрд грн**.

З'ясувалося, що нецінові критерії у цих торгах (у частині розрахунків) досить стандартні та містять лише **7** типових умов відстрочення оплати за виконані роботи:

**ТИПОВІ УМОВИ ВІДСТРОЧЕННЯ ОПЛАТИ ЗА ВИКОНАНІ РОБОТИ
ЗА ТЕНДЕРОМ «ПРОЕКТНО-ВИШУКУВАЛЬНІ РОБОТИ ПО ОБ'ЄКТУ:
«БУДІВНИЦТВО СИСТЕМИ АЕРАЦІЇ ТА БЛАГОУСТРІЙ ОЗЕРА ЛЕБЕДИНЕ
У ДАРНИЦЬКОМУ РАЙОНІ М. КИЄВА»**

Умови відстрочення платежів	Кількість лотів	Очікувана вартість, тис. грн	Фактична економія, %	Вага критерію ціни	Цільова ефективна ставка кредитування	Середня ефективна ставка кредитування
Умови_відстрочення_1	24	2'501'817	7,2%	80%	100,3%	82,1%
Умови_відстрочення_2	3	26'000	2,9%	70%	128,7%	147,9%
Умови_відстрочення_3	3	80'637	0,7%	70%	31,1%	33,2%
Умови_відстрочення_4	27	939'259	3,9%	80%	100,3%	82,1%
Умови_відстрочення_5	1	1'600	0,6%	70%	69,1%	95,5%
Умови_відстрочення_6	11	1'057'235	11,2%	80%	147,2%	111,6%
Умови_відстрочення_7	4	140'935	0,7%	90%	66,5%	67,0%
Всього	73	4'747'482	7,1%			

ПРИМІТКА:

Цільова ефективна ставка кредитування у відсотках річних розрахована виходячи із порівняння умов мінімального та максимального значення критерію «Умови розрахунків». Середня ефективна ставка у відсотках річних враховує також проміжні зміни ваги критерію (між мінімальною та максимальною вагою).

Економічна сутність відстрочення оплати полягає у товарному кредитуванні організатора торгів з боку постачальника після виконання робіт. Фактично, в умовах нецінового критерію відстрочення оплати закладена ефективна ставка товарного кредитування, на яку згоден замовник, щоб не залучати банківські кредити. Було б зрозумілим та мало б економічний сенс, якби ця ефективна ставка кредитування була не більша, ніж ставки комерційного банківського кредитування. З урахуванням того факту, що місцеві бюджети тримають значну суму коштів на депозитних рахунках, варто було б очікувати ефективну ставку товарного кредитування не більше ніж ставку доходності депозитів місцевих бюджетів у комерційних банках.

Але зі всіх **73** завершених лотів більш-менш подібні до економічного сенсу мають лише **3** лоти на суму **80,7 млн грн**. У всіх інших лотах ефективні ставки кредитування є захмарними, в абсолютній більшості випадків на рівні **100%** річних та вище. Жоден економічний сенс у таких нецінових умовах відбору переможця, на нашу думку, відсутній¹.

Можливі шляхи вирішення:

- 1 **Створити бібліотеку стратегічних критеріїв закупівель на підставі державних політичних документів** та користуючись найкращими практиками країн Євросоюзу².
- 2 **Розробити стандартні (модельні) типи тендерної документації для придбання найпоширеніших предметів закупівель у сфері будівництва** відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу³.
- 3 **Розробити та затвердити примірні методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі, примірні методики визначення вартості життєвого циклу, методології щодо особливостей здійснення закупівель у сфері будівництва** (як передбачено статтею 9 Закону України «Про публічні закупівлі» в редакції Закону України № 114-IX від 19.09.2019) та у відповідності до найкращих практик країн Євросоюзу^{4,5}.
- 4 **Забезпечити здійснення постійного аналізу та узагальнення помилок та порушень в публічних закупівлях**. Створити та підтримувати національну базу даних помилок та порушень, користуючись найкращими практиками країн Євросоюзу^{6,7}.
- 5 **Вилучити із ПроЗорро закладений алгоритм (формулу) врахування нецінових критеріїв**, для якого немає жодних правових підстав, або встановити формулу в Законі України «Про публічні закупівлі».
- 6 **Замінити поняття «нецінові критерії» на «пільги»** (на кшталт практики публічних закупівель Світового банку). Чітко визначити в законі, які пільги (розмір) можуть бути надані організаторами і яким саме учасникам, прив'язати ці пільги до «держпрограм підтримки». Наприклад, якщо є держпрограма підтримки ТПО та учасників АТО, то учасники, хто має такий штат, можуть отримати від організаторів пільгу **5%** (умовно) — тобто їх пропозиція може бути на **5%** більша за пропозиції звичайних учасників, але всі пропозиції будуть умовно рівноцінними при рівності інших параметрів.
- 7 **Всі поняття «якості послуг» та схожі, які не можуть бути виражені в грошах, повинні бути перенесені до кваліфікаційних вимог до учасника або предмету закупівлі**.
- 8 **Все, що може бути виражено в грошах** (терміни виконання, терміни розрахунків, наступні платежі за обслуговування, гарантійний період щодо робіт/послуг), **мусить бути включено в «чисту поточну вартість» (NPV⁸) предмета закупівлі за звичайною математичною формулою цього показника**. Для розрахунку приведеної вартості пропозиції («чиста поточна вартість пропозиції») організатор повинен в умовах тендеру оголосити конкретну ставку дисконтування майбутніх грошових потоків у відсотках річних, яку він буде застосовувати до даного тендеру (можна обмежити її законом, наприклад, не більше подвійної облікової ставки НБУ). У раундах відкритих торгів учасники не матимуть можливості змінювати нічого зі своєї пропозиції, крім ціни, — у такому випадку механіка відкритих торгів не постраждає.

1 Крім того, контроль врахування пропозиції переможця щодо відстрочення умов розрахунку в укладеному за результатами тендеру договорі фактично відсутній

2 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_29.pdf

3 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_07.pdf

4 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_04.pdf

5 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_05.pdf

6 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_17.pdf

7 http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2014/2.4.1-25_2014/057_wg_sf_final-report_en.pdf

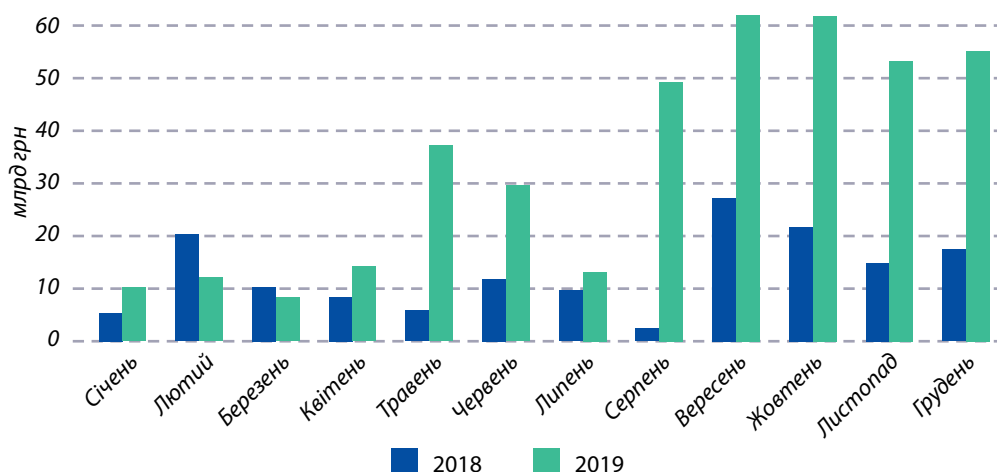
8 Net Present Value

ПРОБЛЕМА НЕГАТИВНОГО ВПЛИВУ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Обґрунтування проблеми:

У процесі використання бюджетних коштів як державного, так і місцевих бюджетів спостерігається тенденція нерівномірного виділення бюджетних асигнувань (перерахування коштів) на здійснення видатків: більша їх частина виділяється протягом останніх місяців року, а не рівними частинами протягом періоду. При цьому, відповідно до бюджетного законодавства, в останній день бюджетного періоду асигнування кошти, що не використані за призначенням, втрачають свою дію, а невикористані кошти повертаються до бюджету, з якого вони були виділені (частина дванадцята статті 23, стаття 57 Бюджетного кодексу України).

ДИНАМІКА ЗАЛИШКІВ НА ЄДИНОМУ КАЗНАЧЕЙСЬКОМУ РАХУНКУ (СТАНОМ НА ПОЧАТОК МІСЯЦЯ, МЛРД ГРН)¹



Джерело: Державна казначейська служба України

Як наслідок, виникає явище, назване експертами як «груднева лихоманка»²: «В кінці бюджетного року міністерства починають активно витрачати усі раніше не освоєні кошти в межах бюджетних програм через ризик втратити їх у наступному році. Це у свою чергу спотворює картину дійсних потреб та ускладнює потенційне скорочення витрат у майбутньому».

Серед причин цієї проблеми можна зазначити:

- ◆ тривала процедура проведення публічних закупівель;
- ◆ перерозподіл бюджетних призначень у III-IV кварталах року з урахуванням фактичних надходжень до бюджету;
- ◆ низька бюджетна дисципліна головних розпорядників коштів та/або органів місцевого самоврядування.

Для прикладу, згідно з квартальним звітом про виконання Державного бюджету України за **дев'ять** місяців 2019 року³ майже **60%** річного обсягу видатків загального фонду Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) заплановані на останній квартал 2019 року. Саме за рахунок значної частини цих коштів

¹ Використані матеріали проекту Ціна держави (<http://cost.ua/>) за даними Державної казначейської служби України (<https://www.treasury.gov.ua/ua>)

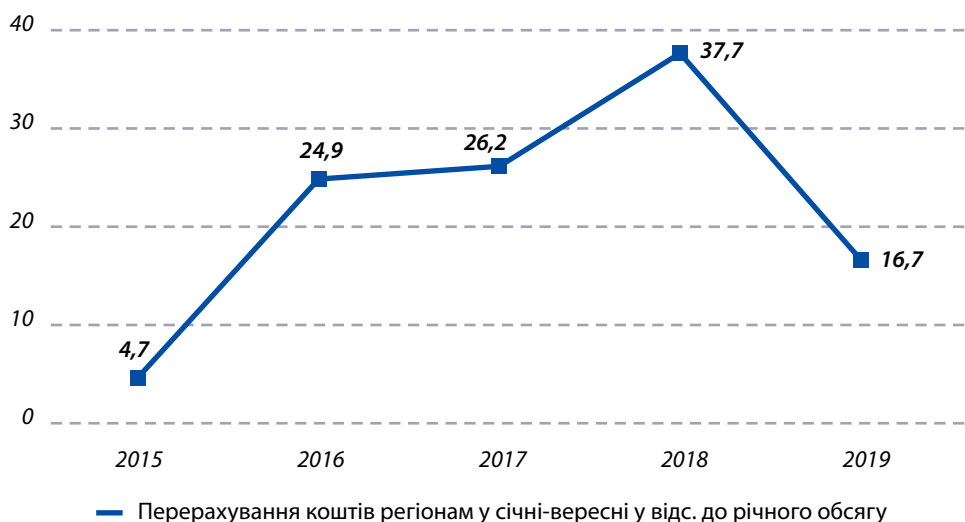
² https://feao.org.ua/products/budget_book/

³ <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/kvartalniy-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-devyat-misyaciiv-2019-roku?page=1>

фінансуються будівельні роботи. А враховуючи те, що за січень-вересень 2019 року виконано тільки **18%**, то на останній квартал року залишалось до виконання **82%** із запланованого на 2019 рік обсягу видатків загального фонду Державного фонду регіонального розвитку, або **5,452 млрд грн** в абсолютному вираженні.

За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України¹, станом на середину листопада 2019 року обсяг коштів ДФРР складав **7 160,0 млн грн**, з яких розподілено на фінансування **691** проекту **6 738,8 млн грн**. Нерозподілений залишок складає **431,2 млн грн**. При цьому реалізація **435** проектів, тобто **63%** із загальної кількості, на які було розподілене фінансування в 2019 році, запланована на останні півтора місяці року.

ЧАСТКА ПЕРЕРАХОВАНИХ У СІЧНІ-ВЕРЕСНІ 2019 РОКУ КОШТІВ З ДФРР²



У звіті Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» 2019 року міститься такий висновок: «Не прогнозованість обсягів надходжень субвенції до бюджетів ОТГ, обмеження щодо їх використання протягом року орієнтують ради на повне освоєння коштів, в окремих випадках з порушенням порядку виконання, прийняття та оплати робіт, придбання обладнання, техніки, устаткування, які не використовуються за призначенням».

Були виявлені й пов'язані із цим порушення у сфері містобудівної діяльності, а саме: оплата невиконаних фактично робіт, оплата виконання будівельних робіт без подання повідомлення про їх початок, без затвердження титулів будов, реєстрації декларацій про готовність об'єктів до експлуатації або оплата робіт, які виконувалися за неприпустимих погодних умов (на загальну суму **53,3 млн грн**). У той же час, цим аналізом було встановлено, що ОТГ починали інтенсивно використовувати кошти субвенції для реалізації затверджених проектів протягом останніх **двох** місяців року. Так, протягом листопада-грудня 2017 року ОТГ використано **1 052,7 млн грн**, або **73,4%** загального використаного ресурсу, 2018 року — **970,8 млн грн**, або **52,2%**.

¹ <http://www.minregion.gov.ua/press/news/do-kintsya-roku-mayut-buti-realizovani-435-proektiv-shho-finansuyutsya-z-dfrr/?fbclid=IwAR1P-OdxbY0DgnShTF1WY4EFVTP9WPYDk1zVDTggHVTsXMM3Xtysiylayho>

² Рахункова палата <https://rp.gov.ua/home/>

Серед наслідків проблеми можна зазначити такі:

- 1 Розпорядники або одержувачі бюджетних коштів за окремими напрямками, визначеними паспортом бюджетної програми, не мають змоги цілком використати виділені бюджетні асигнування (кошти), що призводить до неефективного виконання бюджету та не досягається у повній мірі мета, визначена бюджетною програмою.
- 2 Кредиторська заборгованість за рахунок бюджетних коштів у випадках, коли за результатами процедури закупівлі укладено договір, за яким виконавцем здійснюються роботи, що технологічно не можуть бути завершені до кінця року. У такому випадку на початку наступного року виникають зобов'язання розпорядника (одержувача) бюджетних коштів перед виконавцем, але кошти на здійснення розрахунків на той момент вже повернені до бюджету. Це в свою чергу призводить до стягнення виконавцем коштів у судовому порядку та додаткових судових витрат з бюджету.
- 3 Соціальна напруга у першій половині січня. Адже, як правило, асигнування (кошти) на виплату заробітної плати, грошового утримання військовослужбовців, соціальні виплати населенню тощо виділяються не раніше третьої декади січня. Крім того, відсутність можливості здійснення розрахунків із постачальниками у першій половині січня за товари або послуги, які надаються безперервно (в тому числі за проведення робіт з капітального ремонту та/або будівництва, які технологічно неможливо перервати тощо) призводить до недостатнього обсягу обігових коштів у суб'єктів господарювання, що у свою чергу призводить до зменшення обсягу надходжень до бюджету у вигляді податків та інших обов'язкових платежів.
- 4 Незабезпечення органами Казначейства достатнього рівня контролю за витрачанням бюджетних коштів, адже зростає навантаження на працівників в останні місяці року через надходження великої кількості документів на підтвердження.

Умовним початком реформи управління державними фінансами можна вважати прийняття Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 №774-р, позитивним наслідком якої стало прийняття Законів України «Про публічні закупівлі» (№ 922 від 25.12.2015), «Про відкритість використання публічних коштів» (№ 183 від 11.02.2015) та змін до Податкового кодексу України.




Проте за результатами прийняття стратегії не відбулось значного прогресу у реформуванні середньострокового бюджетного та стратегічного планувань. Відповідно до Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA), підготовленого Світовим банком у 2015 році¹, ці елементи системи визнані найслабшими сторонами системи управління державними фінансами з найнижчими оцінками. Тому повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планувань, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни, стало основним завданням Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. Але план заходів з її реалізації у 2017–2018 роках згідно з відповідним звітом Рахункової палати² виконано в середньому менше ніж на **50%**. Це передусім пов'язано із відтермінуванням внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу в грудні 2018 року, тобто із запізненням на **один** рік порівняно із запланованим ІV кварталом 2017 року.

1 <https://pefa.org/assessments/summary/726>

2 https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7_2019/Zvit_20-7_2019.pdf

Змінами до Бюджетного кодексу, зокрема, було передбачено створення бюджетної декларації, яка згідно із статтею 33 Бюджетного кодексу України є документом середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період. У 2019 році бюджетна декларація Кабінетом Міністрів України затверджена не була. Це унеможливило складання проекту Державного бюджету України на 2020 рік та прогнозів місцевих бюджетів на основі обґрунтованих і реалістичних видатків за показниками на середньострокову перспективу. А саме, згідно з Бюджетним кодексом України показники бюджетної декларації є основою для формування стратегії управління державним боргом на середньостроковий період, визначення бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету та складання бюджетного запиту з урахуванням планів діяльності на середньостроковий період, прогнозних та програмних документів економічного і соціального розвитку, а також розроблення ними планів діяльності на середньостроковий період. У той же час, голова Уряду заявив, що 2019 рік стане останнім, коли відбувається щорічне планування бюджету, а надалі ухваленню бюджету передуватиме ухвалення повноцінної **3-річної** декларації¹.

Є підстави² вважати, що, крім стратегічного та середньострокового бюджетного планування надходжень, змін також потребує врегулювання використання невитрачених асигнувань в наступному бюджетному році й у подальших роках, тобто запровадження середньострокового планування видатків.

За інформацією Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, викладеною у звіті «Бюджетна система: тенденції розвитку», деякі країни дозволяють перенесення невитрачених асигнувань на наступний бюджетний рік (роки). В  Естонії дозволяється частину невикористаних ресурсів переносити з поточного бюджетного року на наступний, але встановлюється межа для таких перехідних коштів на рівні **3%** від загальної суми витрат, за деякими винятками. В  Ірландії також дозволено переносити невикористані кошти на наступний рік, тим самим збільшуючи граничний розмір витрат на наступний бюджетний рік. А в  Австрії міністерства мають свободу у створенні необмежених резервів з будь-яких невитрачених асигнувань на кінець року. Така практика вже частково застосована й в Україні: в Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» встановлений виняток з положень частини дванадцятої статті 23 та частин першої і другої статті 57 Бюджетного кодексу України для збереження на рахунках місцевих бюджетів залишків коштів за деякими субвенціями з державного бюджету з метою здійснення витрат в 2020 році (*пункт 24 Прикінцевих положень*).

¹ <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-rozglyanuv-proekt-derzhbyudzhetu-2020-i-vnis-jogo-do-verhovnoyi-radi>

² https://feao.org.ua/products/budget_book/

Можливі шляхи вирішення:

- 1** **Запровадити затвердження бюджетних програм державного та місцевого бюджету не тільки на поточний рік, але й на найближчу перспективу** (в тому числі для капітального ремонту та будівництва — до повного виконання капітальних робіт за об'єктом).
- 2** **Запровадити затвердження кошторисів розпорядників бюджетних коштів та планів використання одержувачів бюджетних коштів на поточний рік та два наступні роки.**
- 3** **Скасувати вимоги щодо втрати чинності невикористаних бюджетних асигнувань в останній день бюджетного періоду** та повернення органами Казначейства не використаних коштів до бюджету, з якого вони були виділені.
- 4** **Встановити на рівні закону виключення з загального правила для можливості визначення строку дії договорів на капітальне будівництво та капітальний ремонт, що перевищує бюджетний період.**
(зміни до Бюджетного Кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, наказів Міністерства фінансів України від 28.01.2002 №57, від 20.03.2012 №309, від 24.12.2012 №1407, від 15.11.2018 №908 та інших).

ІНШІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

3.6.1

НЕВІДПОВІДНІСТЬ ВИМОГ ЩОДО МАРКУВАННЯ ПРОДУКЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВУ ТА ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИМ ПРИНЦИПАМ

Обґрунтування проблеми:

Законом України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель», що набирає чинності з 19.04.2020, передбачено використання технічних специфікацій, маркування, сертифікатів, протоколів випробувань та інших засобів підтвердження відповідності під час закупівлі. Стаття 23 цього Закону передбачає, що замовник може вимагати від учасників підтвердження того, що пропонувані ними товари, послуги чи роботи за своїми екологічними чи іншими характеристиками відповідають вимогам, установленим у тендерній документації. У разі встановлення екологічних чи інших характеристик товару, роботи чи послуги замовник повинен в тендерній документації зазначити, які маркування, протоколи випробувань або сертифікати можуть підтвердити відповідність предмета закупівлі таким характеристикам.

При цьому визначено, що маркування, протоколи випробувань та сертифікати повинні бути видані органами з оцінки відповідності, компетентність яких підтверджена шляхом акредитації або іншим способом, визначеним законодавством.

Разом з тим, стаття 30 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» визначає, що маркування (знак відповідності) повинен наноситися лише виробником або його уповноваженим представником. Маркування є знаком відповідності технічним регламентам, за допомогою якого виробник вказує, що продукція відповідає застосовним вимогам, визначеним у технічних регламентах, якими передбачене нанесення цього маркування (абзац тринадцятий частини першої статті 1). Аналогічна норма міститься у пункті 31 преамбули Регламенту Європейського союзу № 768/2008^{1,2}.

Таким чином, вимога Закону України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» суперечить загальноєвропейським принципам щодо підтвердження відповідності та Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», що є основоположним у сфері підтвердження відповідності.

Можливі шляхи вирішення:

Привести у відповідність до вимог Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» в частині вимог до маркування (внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» в редакції Закону України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель»).

¹ [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/768\(1\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/768(1)/oj)

² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b42

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ УЧАСНИКІВ ЗАКУПІВЕЛЬ В ЧАСТИНІ ПІДТВЕРДЖЕННЯ ВІДПОВІДНОСТІ

Обґрунтування проблеми:

Законом України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі», що набирає чинності з 19.04.2020, та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель передбачено, що замовник може вимагати від учасників підтвердження того, що пропонувані ними товари, послуги чи роботи за своїми екологічними чи іншими характеристиками відповідають вимогам, установленим у тендерній документації. У разі встановлення екологічних чи інших характеристик товару, роботи чи послуги замовник повинен у тендерній документації зазначити, які маркування, протоколи випробувань або сертифікати можуть підтвердити відповідність предмета закупівлі таким характеристикам. Таким чином підтвердженням відповідності в публічних закупівлях будуть виключно маркування, протоколи випробувань або сертифікати.

Разом з тим, Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» визначено ширший перелік документів, що підтверджують відповідність, до якого входять: декларація (в тому числі декларація про відповідність), звіт, висновок, свідоцтво, сертифікат (у тому числі сертифікат відповідності) або будь-який інший документ, що підтверджує виконання заданих вимог, які стосуються об'єкта оцінки відповідності (абзац десятий частини першої статті 1).

Крім того, Законом України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель» передбачено, що маркування, протоколи випробувань та сертифікати повинні бути видані органами з оцінки відповідності, компетентність яких підтверджена шляхом акредитації або іншим способом, визначеним законодавством.

Але Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» передбачає також декларативний принцип підтвердження відповідності вимогам технічних регламентів, тобто підтвердження відповідності першою стороною (виробником) (стаття 28). Виробник шляхом складання декларації про відповідність бере на себе відповідальність за відповідність продукції вимогам, установленим у відповідних технічних регламентах (частина сьома статті 28). Аналогічна норма міститься в статті R10 Регламенту Європейського союзу № 768/2008^{1,2}.

Зазначене не враховано у Законі України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель», чим суттєво обмежено права учасників закупівель у частині підтвердження відповідності.

Можливі шляхи вирішення:

Привести у відповідність до вимог Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» в частині вимог до підтвердження відповідності (внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» у редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України від 19.09.2019 № 114-IX «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель»).

¹ [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/768\(1\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/768(1)/oj)

² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b42

НЕУЗГОДЖЕНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧИХ ТА НОРМАТИВНИХ ВИМОГ ЩОДО ЗМІСТУ ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНОГО АНАЛІЗУ (ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ, ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗРАХУНКУ) НА СТАДІЯХ ПІДГОТОВКИ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПРОЕКТУ ТА РОЗРОБЛЕННЯ ПРОЕКТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Обґрунтування проблеми:

Методичні рекомендації щодо підготовки та проведення оцінки державного інвестиційного проекту, затверджені наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 грудня 2017 року № 1865, передбачають проведення техніко-економічного аналізу (ТЕА).

ТЕА дає змогу оцінити сукупність різноманітних технічних аспектів інвестиційного проекту та зробити відповідні висновки про техніко-технологічну, економічну обґрунтованість запропонованих проектних рішень. ТЕА проекту здійснюється, як правило, проектними установами на замовлення ініціатора проекту або іншими зацікавленими особами, тому виконання цього завдання досить дорого коштує, а також потребує тривалого часу.

При цьому ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво» передбачає необхідність розроблення техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) для об'єктів виробничого призначення та лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури класу наслідків (відповідальності) СС2, СС3 та техніко-економічного розрахунку (ТЕР) для об'єктів виробничого призначення та лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури класу наслідків (відповідальності) СС1. ТЕО розробляється для об'єктів виробничого призначення, які потребують детального обґрунтування відповідних рішень та визначення варіантів і доцільності будівництва чи модернізації об'єкта. ТЕР застосовується для технічно нескладних об'єктів виробничого призначення. ТЕО (ТЕР) узагальнює потужність виробництва, номенклатуру та якість продукції, кооперацію виробництва, забезпеченням сировиною, електро- та теплоенергією, водою й трудовими ресурсами, включаючи вибір конкретної ділянки для будівництва, кошторисну вартість будівництва і головні техніко-економічні показники.

При підготовці ТЕО (ТЕР) повинна проводитись оцінка впливу запланованої діяльності на стан навколишнього середовища. ТЕО після погодження, схвалення при тристадійному проектуванні або затвердження ТЕР при двостадійному проектуванні за встановленим порядком є підставою для розробки наступної стадії проектування. Розробниками ТЕО та ТЕР є проектні установи.

Незважаючи на те, що мета ТЕА, ТЕО та ТЕР однакова, вимоги до них відрізняються. Така ситуація призводить до необхідності подвійного розроблення документації, що зумовлює значні фінансові та часові затрати інвестора (замовника).

Можливі шляхи вирішення:

Передбачити можливість застосування в проектній документації ТЕА за рішенням замовника (внесення змін до ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво»).

НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ НА УТРИМАННЯ СЛУЖБИ ЗАМОВНИКА ТА ОПЛАТУ ПОСЛУГ ІНЖЕНЕРА-КОНСУЛЬТАНТА НА ПЕРЕДПРОЕКТНІЙ СТАДІЇ ТА СТАДІЇ ПРОЕКТУВАННЯ

Обґрунтування проблеми:

Використання бюджетних коштів на утримання служби замовника та оплату послуг інженерно-консультаційних послуг як складової зведеного кошторисного розрахунку об'єкту будівництва здійснюється за рахунок капітальних видатків бюджету розвитку державного та/або місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства, відповідних нормативних актів центральних та місцевих органів виконавчої влади та відповідних рішень органів місцевого самоврядування.

Зокрема, кошти державного бюджету спрямовуються на капітальне будівництво відповідно до Порядку здійснення видатків на капітальне будівництво за рахунок державних капітальних вкладень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764. Пунктом 8 цього Порядку передбачається, що для здійснення видатків на капітальне будівництво за рахунок державних капітальних вкладень замовники подають до відповідних органів Казначейства за місцем розташування такі документи: титул об'єкта; титул на виконання проектно-вишукувальних робіт для будівництва; договір підряду (контракт); наказ, рішення про затвердження проектно-кошторисної документації на чергу будівництва, пусковий комплекс або об'єкт; інші документи згідно з нормативно-правовими актами.

Крім того, відповідно до пункту 2 Порядку затвердження титулів об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.1997 №995, фінансування капітальних вкладень із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, здійснюється лише за наявності погоджених та затверджених в установленому порядку титулів об'єктів.

Отже, кошти на утримання служби замовника та на залучення інженерно-консультаційних послуг на передпроектній та проектній стадіях має відображатися у титулів об'єкту будівництва.

Метою інженерно-консультаційних послуг на передпроектній стадії є документи (ТЕО, аналітичний звіт, інвестиційний проект тощо), що міститимуть очікувану вартість проектно-вишукувальних робіт та прогнозу кошторисну вартість будівництва, для складання титулу на виконання проектно-вишукувальних робіт для будівництва та в подальшому титулу об'єкта будівництва.

Наразі не визначені джерела утримання служби замовника та відсутня можливість закупівлі інженерно-консультаційних послуг на передпроектній стадії.

Можливі шляхи вирішення:

Передбачити можливість фінансування витрат на утримання служби замовника будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, на стадії розроблення проектно-кошторисної документації, а також можливість залучення інженера-консультанта для забезпечення контролю за якістю проектів будівництва на стадії їх розроблення (внесення змін у додаток 2 до Порядку затвердження титулів об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням

бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 1997 р. № 995).

3.6.5

ВІДСУТНІСТЬ РЕАЛЬНОГО МЕХАНІЗМУ ВИЗНАЧЕННЯ ОЧІКУВАНОЇ ВАРТОСТІ РОБІТ НА ПІДСТАВІ ВАРТОСТІ ОБ'ЄКТІВ-АНАЛОГІВ ТА УКРУПНЕНИХ УСЕРЕДНЕНИХ ПОКАЗНИКІВ ПРИ ПЛАНУВАННІ КАПІТАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

Обґрунтування проблеми:

Відповідно до статті 17 Закону України «Про інвестиційну діяльність» вартість будівництва визначається з використанням національних стандартів з ціноутворення, які є обов'язковими при здійсненні будівництва об'єктів із залученням коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, а також коштів державних та комунальних підприємств, установ та організацій.

Розділом 5 ДСТУ Б Д.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт та експертизи проектної документації на будівництво» встановлено, що вартість будівельних робіт може визначатися проектувальником на підставі вартісних показників об'єктів-аналогів або укрупнених усереднених показників вартості будівництва на одиницю виміру потужності.

При проектуванні об'єктів, які відрізняються від об'єктів-аналогів технологічними рішеннями та устаткуванням, вартість проектування може визначатися з використанням укрупнених усереднених показників вартості будівництва на одиницю виміру потужності як для об'єкта будівництва в цілому, так і окремих будівель за призначенням з додаванням до розрахункової бази вартості окремих складових, не врахованих зазначеними усередненими показниками.

Разом з тим, сьогодні відсутня база вартісних показників об'єктів-аналогів та укрупнених усереднених показників вартості будівництва на одиницю виміру потужності.

Така ситуація призводить до необ'єктивної оцінки вартості капітальних вкладень, проведення закупівлі за ціною, що не відповідає реальним витратам, що у подальшому зумовлює необхідність проведення додаткових закупівельних процедур (закупівля додаткових робіт) або зниження якості будівництва.

Можливі шляхи вирішення:

Розроблення та реалізація Міністерством розвитку громад та територій України (Мінрегіон) Програми робіт із оновлення нормативної бази з питань кошторисного ціноутворення з визначенням джерел фінансування, та її затвердження (наказ Мінрегіону про затвердження Програми робіт із оновлення нормативної бази з питань кошторисного ціноутворення).

3.6.6

НЕМОЖЛИВІСТЬ КОРЕКТНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ВАРТОСТІ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЕКТУ БУДІВНИЦТВА НА СТАДІЇ ЗАКУПІВЛІ ПРОЕКТНИХ РОБІТ, ЩО ПРИЗВОДИТЬ ДО ЗБИТКІВ ПРОЕКТНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Обґрунтування проблеми:

У більшості випадків замовник, керуючись Порядком затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560, делегує повноваження щодо замовлення експертизи проектній організації, при цьому експертна організація, яка проводить експертизу, визначається замовником будівництва (пункти 8 та 12).

Доручаючи проектній організації здійснення експертизи проекту, замовник тим самим знімає з себе зобов'язання оплати експертизи і перекладає цю функцію на проектувальника.

Разом з тим, очікувана вартість проектування під час проведення закупівлі, як правило, визначається на підставі розділу 5.2 ДСТУ Б Д.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт та експертизи проектної документації на будівництво» шляхом визначення кошторисної вартості проектних робіт від вартості будівельно-монтажних робіт, однак на стадії закупівлі проектних робіт реальна вартість будівельно-монтажних робіт ще не відома (є тільки очікувана/зазначена в титулі на будову).

У той же час, вартість експертизи проекту будівництва розраховують залежно від кошторисної вартості будівництва, визначеній в кошторисній частині уже розробленої проектної документації (розділ 5.4 ДСТУ Б Д.1.1-7:2013).

Таким чином, проектувальник може нести перевитрати власних коштів та, намагаючись цього уникнути, знижує якість проектної документації.

Можливі шляхи вирішення:

АЛЬТЕРНАТИВИ:

- 1** **Встановити вимогу, що договір на проведення експертизи проекту будівництва укладає замовник** (внесення змін до Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560);
- 2** **Встановлення єдиних підходів до визначення вартості проектних робіт та робіт з експертизи** (внесення змін до ДСТУ Б Д.1.1-7:2013 «Правила визначення вартості проектно-вишукувальних робіт та експертизи проектної документації на будівництво»).

ВІДСУТНІСТЬ ІНСТРУМЕНТУ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ ВАРТОСТІ ЖИТТЄВОГО ЦИКЛУ СПОРУДИ НА СТАДІЇ ЗАКУПІВЛІ

Обґрунтування проблеми:

Законом України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель», що набирає чинності з 19.04.2020, передбачено застосування поняття «вартість життєвого циклу», тобто сукупної вартості предмета закупівлі або його частини (лота) та інших витрат, які нестиме власник об'єкта під час використання, обслуговування та припинення використання предмета закупівлі. Вартість життєвого циклу розраховується відповідно до методики, встановленої у тендерній документації. Також уповноважений орган з питань публічних закупівель наділений новими повноваженнями щодо розроблення та затвердження примірної методики визначення вартості життєвого циклу, а також щодо розроблення спільно з іншими органами методологій щодо особливостей здійснення закупівель у різних сферах (пункти 11 та 18 частини першої статті 9).

Разом тим, наразі в Україні не застосовується концепція витрат життєвого циклу (Life Cycle Costing та Life-cycle cost analysis), згідно з якою витратами інвестора (замовника) приймається сукупна вартість будівництва, утримання та експлуатації споруд.

Наразі відсутня як методична, так і нормативна база щодо планування терміну служби споруди, визначення вартості життєвого циклу споруди, на стадії проектування експлуатація практично не розглядається. Така ситуація унеможливує застосування критерію «вартість життєвого циклу» при здійсненні закупівлі робіт.

Можливі шляхи вирішення:


- 1) **Поширення вимог будівельних норм на весь життєвий цикл споруди** (внесення змін до Закону України «Про будівельні норми»);
- 2) **Передбачення розділу щодо експлуатації споруди в проектній документації** (внесення змін до ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво»);
- 3) **Поширення міжнародних вимог щодо планування терміну служби споруди та обчислення вартості життєвого циклу споруди** (прийняття міжнародних стандартів із планування термінів служби споруди та визначення вартості життєвого циклу споруди, зокрема стандартів серії ISO 15686) та відповідно до найкращих практик країн Євросоюзу¹;
- 4) **Розроблення уповноваженим органом з питань публічних закупівель спільно з Мінрегіоном примірної методології визначення вартості життєвого циклу різних об'єктів будівництва, в першу чергу об'єктів соціальної інфраструктури.**
- 5) **Впровадження BIM технологій для спорудження об'єктів за бюджетні кошти.**


¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_28.pdf

НЕЕФЕКТИВНІСТЬ ПЕРЕДБАЧЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ ПРОЦЕДУР ДЛЯ ЗАКУПІВЛІ РОЗРОБЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОЇ, ПРОЕКТНОЇ, НАУКОВО-ПРОЕКТНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ, ПОСЛУГ АРХІТЕКТОРІВ, ІНЖИНІРИНГОВИХ ПОСЛУГ

Обґрунтування проблеми:

Законом України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України »Про публічні закупівлі« та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель», що набирає чинності з 19.04.2020, не передбачено застосування творчих конкурсів, які традиційно широко використовуються для закупівлі послуг у сферах міського планування, архітектури та інженерії в Європі (пункт 120 Директиви 2014/24/EU^{1,2}).

У той же час за Угодою про асоціацію між Україною та  Європейським Союзом³ Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати поступове приведення чинного та майбутнього законодавства у сфері державних закупівель у відповідність до актів *acquis* ЄС у сфері державних закупівель (*частина перша статті 153*). Адаптація законодавства повинна здійснюватися поетапно згідно з періодами, визначеними зокрема у Додатку XXI-B⁴, яким передбачена імплементація базових елементів Директиви 2014/24/EU, в тому числі організація творчих конкурсів відповідно до міжнародних правил.

На виконання статті 155 Угоди про асоціацію між Україною та  Європейським Союзом Кабінетом Міністрів було прийнято Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»)⁵, яка згодом в 2018 році була схвалена Рішенням Комітету Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі⁶. Дорожньою картою заплановано визначення порядку проведення творчих конкурсів з проектування за статтею 80 Директиви 2014/24/ЄС⁷ в 2020 році (*пункт 35 Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти»), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р*).

Можливі шляхи вирішення:

Врегулювання процедури творчих конкурсів відповідно до міжнародних правил та Директиви 2014/24/ЄС протягом 2020 року (внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі»).

При цьому врахувати зокрема: результати проектних семінарів з архітектурних конкурсів⁸, Керівництво міжнародної спілки архітекторів з організації конкурсів^{9,10}, Стандарт ЮНЕСКО щодо регуляції міжнародних конкурсів з архітектури та міського планування¹¹, Рекомендацій Ради архітекторів Європи щодо транспонування до національного законодавства європейського законодавства про державні закупівлі та архітектурні послуги^{12,13} та Угоди Міжнародної спілки архітекторів

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

2 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

3 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014A0529\(01\)-20190708](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014A0529(01)-20190708)

4 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014A0529\(01\)-20190708](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014A0529(01)-20190708)

5 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#n2>

6 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18

7 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

8 <https://www.facebook.com/Ukrarchpublicprocurement/>

9 <https://www.uia-architectes.org/webApi/uploads/ressourcefile/32/uiacompetitionguide.pdf>

10 https://issuu.com/anchutka_fly/docs/20181003_uia_competition_guide_ukr

11 http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13134&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

12 https://www.ace-cae.eu/uploads/tx_jidocumentsview/Public_Procurement_-_EN__Recommendations_and_Guidelines_for_Transposition_into_National_Law_-_April_2014.pdf

13 https://issuu.com/anchutka_fly/docs/european_public_procurement_legisla

щодо рекомендованих міжнародних стандартів професійності в архітектурній практиці^{1,2}.

3.6.9

СУПЕРЕЧНІСТЬ НОРМ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО СТАНДАРТИЗАЦІЇ

Обґрунтування проблеми:

Законом України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель», що набирає чинності з 19.04.2020, передбачено, що технічні специфікації можуть містити посилання на стандартні характеристики, технічні регламенти та умови, вимоги, умовні позначення та термінологію, пов'язані з товарами, роботами чи послугами, що закуповуються, передбачені чинними міжнародними, європейськими стандартами, іншими спільними технічними європейськими нормами, іншими технічними еталонними системами, визнаними європейськими органами зі стандартизації або національними стандартами, нормами та правилами (*частина третя статті 23*).

Разом з тим, відповідно до статті 21 Закону України «Про стандартизацію» міжнародні та регіональні стандарти, кодекси ustalеної практики та зміни до них приймаються як національні стандарти, кодекси ustalеної практики та зміни до них національним органом стандартизації.

Таким чином вимога щодо застосування міжнародних, європейських стандартів, визнаних європейськими органами зі стандартизації, суперечить Закону України «Про стандартизацію». Крім того, виникає питання щодо здійснення експертизи розробленої проектної документації на будівництво, якщо при закупівлі послуг з проектування буде вимога застосовувати норми стандартів, що не є чинні в Україні.

Можливі шляхи вирішення:

Привести у відповідність до вимог Закону України «Про стандартизацію» в частині вимог до застосування міжнародних та європейських стандартів (внесення змін до Закону України Закону України «Про публічні закупівлі» у редакції Закону України від 19.09.2019 № 114-IX «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель»)

1 <https://www.bak.de/w/files/bak/02architekten/05internationales/1454321930v4bbw8wd2dq42ph7.pdf>
2 https://issuu.com/anchutka_fly/docs/international_standards_arch_prof-u

3.6.10

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ БАЗОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У БУДІВНИЦТВІ ЩОДО УЧАСТІ В ЗАКУПІВЛЯХ

Обґрунтування проблеми:

Законом України від 19.09.2019 № 114-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель», що набирає чинності з 19.04.2020, встановлено визначення «пов'язана особа - особа, яка для цілей цього Закону відповідає такій ознаці: юридична особа, яка здійснює контроль над учасником процедури закупівлі, або контролюється учасником процедури закупівлі, або перебуває під спільним контролем з учасником процедури закупівлі».

Таким чином, ця норма не надає законної можливості брати участь у тендерній закупівлі робіт із розроблення проектів будівельних норм базовим організаціям у будівництві, підпорядкованим Мінрегіону, хоча відповідне право встановлене Законом України «Про будівельні норми».

Можливі шляхи вирішення:

Привести у відповідність до вимог Закону України «Про будівельні норми», доповнивши словами «крім випадків, передбачених законом» (внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» у редакції Закону України від 19.09.2019 № 114-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель»)

3.6.11

НЕМОЖЛИВІСТЬ ОТРИМАТИ УЧАСНИКОМ ЗАКУПІВЛІ У ЗАМОВНИКА РОЗ'ЯСНЕННЯ АБО ЗВЕРНУТИСЯ З ВИМОГОЮ ПРО УСУНЕННЯ ПОРУШЕНЬ

Обґрунтування проблеми:

Відповідно до частини другої статті 23 Закону України «Про публічні закупівлі» замовник має право з власної ініціативи внести зміни до ТД. У разі внесення змін до ТД строк для подання тендерних пропозицій продовжується таким чином, щоб з моменту внесення змін до закінчення строку подання пропозицій залишалось не менше ніж **сім** днів. Одночасно, згідно з частиною першою вказаної статті учасник має право не пізніше ніж за **10** днів до закінчення строку подання пропозиції звернутися до замовника за роз'ясненнями та/або з вимогою.

При внесенні змін до ТД замовник може внести положення, що не зрозумілі для учасника і потребують роз'яснень та/або є дискримінаційними і потребують усунення. У той же час учасник не може звернутися за роз'ясненнями та/або вимогою щодо таких змін, оскільки до закінчення строку подання пропозицій залишається **7** днів, а крайній термін звернення за роз'ясненнями та вимогами закінчується за **10** днів до закінчення строку подання пропозицій. Отже, учасник у такому випадку позбавлений можливості отримати роз'яснення та звернути увагу замовника на дискримінаційні умови ТД. Збільшення терміну подання пропозицій після внесення замовником змін могло би виправити ситуацію.

Можливі шляхи вирішення:

Збільшити строк для подання тендерних пропозицій після внесення змін до тендерної документації до 13 днів (зміни до статті 23 Закону України «Про публічні закупівлі»).

3.7

ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У СФЕРАХ ТОПОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧНОЇ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

3.7.1

РІЗНЕ РОЗУМІННЯ ВИДІВ, СКЛАДУ ТА РІВНЯ ЯКОСТІ РЕЗУЛЬТАТІВ ТОПОГРАФІЧНОЇ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО ПРИЗВОДИТЬ ДО СКАРГ ТА КОНФЛІКТІВ

Обґрунтування проблеми:

Різне розуміння видів, складу та рівня якості результатів робіт у сфері топографо-геодезичної та землевпорядної діяльності призводить до різних негативних наслідків, таких як: скарги, конфлікти, спори, затримки виконання робіт, неефективне використання бюджетних коштів, зменшення рівня конкуренції та, відповідно, зменшення економії бюджетних коштів.

Найпоширеніші види робіт у сферах топографо-геодезичної діяльності та землевпорядної діяльності кодуються за різними кодами Національного класифікатора. Це ускладнює пошук тендерів потенційними учасниками торгів і тим самим погіршує цінову конкуренцію між ними.

Разом з тим, більшість видів робіт та послуг у цих сферах знаходяться в одному розділі Національного класифікатора — 71000000-8 «Архітектурні, будівельні, інженерні та інспекційні послуги», що спрощує пошук загальної їх сукупності, навіть якщо назва роботи викладена у різний спосіб.

Визначення наведене у пункті 22 статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» дозволяє віднести майже всі види діяльності у топографічних та землевпорядних сферах до «робіт», оскільки вони містять таку складову частину як «геодезичні роботи». Отже, поширення на них Закону України «Про публічні закупівлі» можливо, якщо вартість відповідних робіт становитиме більше **1,5 млн грн**.

На практиці, не всі замовники застосовують такий підхід, часто ідентифікуючи замовлення як «послугу» та застосовуючи до них конкурентну процедуру торгів, якщо їх вартість навіть не досягає **200 тис. грн**. Але існують численні випадки, коли неконкурентна процедура застосовується до робіт у сфері топографічної та землевпорядної діяльності, коли їхня вартість становить до **1,5 млн грн** в той час, коли ефект конкурентної процедури у вигляді економії бюджетних коштів у порівнянні з витратами на підготовку тендеру виникає, починаючи з вартості замовлення у **34,5 тис. грн**. Наприклад, замовлення топографічного плану 1:2000 Таїровською селищною радою у липні 2019 року відбулось із **одним** учасником на суму договору **1 млн 499,8 тис. грн**, при очікуваній вартості робіт на суму **1 млн 499,9 тис. грн**¹.

Існує істотна кількість вимог та скарг учасників тендерів до замовників щодо предмету закупівель у сферах топографо-геодезичної та землевпорядної документації та до змісту тендерної документації, які за своєю суттю можуть бути діаметрально протилежного спрямування.

Середні підприємства із досвідом роботи, технічними та технологічними потужностями вказують на проблеми якості тендерної документації та надмірного демпінгу зі сторони малих підприємств та фізичних осіб-підприємців, які не мають

¹ <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-07-24-000465-c>

необхідного обсягу найманого персоналу, кваліфікації та технічних потужностей для виконання робіт у сфері топографічної та землевпорядної діяльності.

Малі підприємства та фізичні особи-підприємці навпаки, у вимогах та скаргах, вказують на надмірні вимоги у тендерній документації для виконання робіт.

Наприклад, такі як: **10** та більше робочих станцій у виконавця, наявність декількох безпілотних літальних апаратів для аерофотозйомки території села чи селища, наявність у штаті **3** сертифікованих інженерів-землевпорядників або технічних інвентаризаторів для робіт з розроблення землевпорядних документацій тощо.

Крім того, замовники робіт можуть замовляти окремі види робіт у сферах картографії та землеустрою, без чітких якісних характеристик, за допомогою яких можливо уникнути відповідальності за будь-який результат робіт. Як приклад, це можуть бути роботи:

- ◆ щодо створення картографічної основи чи тематичних карт (приклад — послуги картування с. П'ятигірське Харківської області у 2019 році на суму **63 тис. грн¹**);
- ◆ розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель без створення електронних документів та внесення даних до Державного земельного кадастру (приклад — схема землеустрою Старосільської сільської об'єднаної територіальної громади Рівненської області за **416 тис. грн²**);
- ◆ розроблення проектів землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту (приклад — проект землеустрою села Недобоївці Чернівецької області за **99 тис. грн³**).

Без якісних критеріїв до результатів робіт існуватиме неефективне використання бюджетних коштів у сферах топографічної та землевпорядної діяльності. Траплятимуться випадки розроблення виключно паперових матеріалів та документацій, без їх повторного багаторазового використання, у закритому доступі, у дрібному масштабі та без необхідної кількості умовних позначень топографічних об'єктів, угідь, обмежень використання земель, інженерних комунікацій, режимоутворюючих об'єктів.

За період 2016-2018 років під час та за результатами конкурентних публічних закупівель у сфері топографо-геодезичної та землевпорядної діяльності подано **284** вимог та скарг. Подаються вимоги до замовника торгів, ініціюється моніторинг процесу закупівель Державною аудиторською службою України та оскаржуються результати тендерів в Антимонопольному комітеті України. Визнано неуспішними та скасовано закупівлі у **69** випадках, що становить **4,2%** від загальної чисельності оголошених конкурентних закупівель за цей період. Внаслідок вимог та скарг затримка закупівельної процедури може становити від **8** до **25** календарних днів.

Для закупівель робіт щодо складання топографічних планів населених пунктів, які включають роботи з аерофотозйомки, затримка закупівель протягом такого строку у весняний період приносить значні ризики проведення такої зйомки у листяний період, тим самим суттєво погіршуючи її якість.

1 <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-02-26-001840-b>

2 <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-07-31-001305-b>

3 <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-04-19-000386-a>

Можливі шляхи вирішення:

- 1) **Визначити перелік найбільш поширених та актуальних у практиці робіт у сферах геодезичної, топографічної та землевпорядної діяльності** (далі — перелік актуальних робіт).
- 2) Центральному органу виконавчої влади, що регулює топографічну та землевпорядну діяльність разом із представниками Уповноваженого органу, саморегулівних організацій у відповідних сферах та асоціацій органів місцевого самоврядування (що виступають замовниками та споживачами робіт) **розробити, оприлюднити та забезпечити періодичне оновлення рекомендацій щодо підготовки тендерної документації та проведення тендерів для робіт, які увійшли до переліку актуальних робіт**. Положення рекомендацій мають забезпечити баланс інтересів виконавців робіт, що відносяться до представників малого та середнього бізнесу.
- 3) **Доопрацювати Національний класифікатор України** «Єдиний закупівельний словник» (ДК 021:2015), доповнивши його кодами та більш чіткими назвами видів з переліку актуальних робіт. Аргументи на користь того, що Національний класифікатор створений на основі міжнародних класифікаторів, які застосовуються для забезпечення вільної торгівлі, для сфер топографічної та землевпорядної діяльності, не є актуальними, адже на ринку України у цих сферах відсутні іноземні компанії та, враховуючи специфіку регулювання, для них вони не є перспективними, окрім напряму дистанційного зондування землі.
- 4) **Запровадити загальні уніфіковані назви для всіх інших видів діяльності у сферах топографічної та землевпорядної діяльності**, які не увійшли до переліку актуальних робіт, для того, щоб можливо було:
 - ◆ зрозуміти обсяги цих робіт відносно до актуальних робіт;
 - ◆ досліджувати їх на предмет актуальності для користувачів та відсутності зловживань.
- 5) Оскільки роботи у сферах топографічної та землевпорядної діяльності у будь-якому випадку пов'язані із конкретною територією (місцевістю) пропонується **встановити обов'язок прив'язки їх до конкретної території шляхом зазначення коду (кодів) КОАТУУ адміністративно-територіальної одиниці (одиниць)**, на території яких будуть проводитись роботи.

Корисно зробити аналогічні вимоги для інших видів товарів, робіт та послуг, які актуально ідентифікувати за територіальною належністю. Це дозволить електронним майданчикам створити зручніші пошукові сервіси за допомогою електронних карт та підвищити конкуренцію між учасниками торгів. Закріпити цю вимогу пропонується шляхом внесення змін до Порядку визначення предмету закупівлі, затвердженого наказом Мінекономіки від 17.03.2016 № 454.
- 6) **Встановити, що організація тендерів на відкритих торгах для робіт у сфері топографії та землевпорядної діяльності повинна проводитись у разі якщо сума лоту є більшою 70 тис. грн**. Закріпити цю вимогу пропонується шляхом внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі».

3.7.2

ЗАМОВНИК ЗАЦІКАВЛЕНИЙ ТА ОРГАНІЗОВУЄ ЗАХОДИ ДЛЯ ОКРЕМО ВИЗНАЧЕНОГО ВИКОНАВЦЯ, ЩОБ САМЕ З НИМ УКЛАСТИ ДОГОВІР, ТИМ САМИМ ЗМЕНШУЮЧИ РІВЕНЬ КОНКУРЕНЦІЇ ТА, ВІДПОВІДНО, ЕКОНОМІЇ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Обґрунтування проблеми:

Окремо визначений виконавець, у якому заздалегідь зацікавлений замовник, може бути представником як публічного, так і приватного сектору. Державні та комунальні підприємства у сферах топографічної та землевпорядної діяльності у 2016-2018 роках одержали **27,6%** всіх замовлень за результатами публічних закупівель.

Причиною того, що державні та комунальні підприємства стають виконавцями робіт за результатами публічних закупівель, є перш за все їхній тісний координаційний зв'язок із органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, особливо коли такі органи виступають замовниками робіт. За таких умов, у разі виникнення різних обставин під час виконання робіт, обидві сторони можуть врегулювати їх не у рамках договірних, а у рамках службових чи адміністративних відносин.

Разом з тим, такий підхід суперечить принципам статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі» та такі державні та комунальні підприємства не повинні допускатись до торгів, оскільки є пов'язаними особами із їх замовником згідно із пунктом 16 частини першої статті 1 та пунктом 7 частини першої статті 17 Закону України «Про публічні закупівлі».

Як приклад таких закупівель, замовлення проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж міста Києва у серпні 2017 року на суму **3 млн 749 тис. грн**, де у торгах брало участь **два** комунальних підприємства — Київський інститут земельних відносин та Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі, засновниками яких є Київська міська рада¹.

За таких умов, інші потенційні учасники торгів знаходяться в неконкурентних умовах з суб'єктом, у якому зацікавлений замовник, та не зацікавлені навіть подавати документи для участі у таких торгах. Якщо такі особи оскаржують рішення про проведення публічних закупівель і будуть пробувати одержати замовлення, є високий ризик того, що замовник оголосить торги такими, що не відбулись. Кількість незавершених та скасованих конкурентних торгів відносно до всіх проведених конкурентних закупівель у сферах топографічної та землевпорядної діяльності за період 2016-2018 років становить **54,7%** (**908** відносно до **1655** закупівель).

За такого високого відсотку скасованих закупівель часто потенційні учасники торгів не бажають подавати документи для участі, щоб не витратити час своїх працівників на підготовку тендерних пропозицій, у яких невисока перспектива перемоги. Також існують поодинокі випадки, коли шляхом подання вимог та скарг незалежний учасник все ж таки перемагає у конкурентних торгах та з ним укладають договір, але результат роботи не приймають та не оплачують.

Крім того, якщо у керівництва органів містобудування та архітектури чи територіальних органів Держгеокадастру є наближені до них підприємства у сферах топографічної та землевпорядної діяльності, вони можуть ускладнювати розгляд (погодження) документів для всіх інших підприємств, які є їх конкурентами чи які розпочинають роботи у нових регіонах.

¹ <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-08-11-000369-c>

Наприклад, головне управління Держгеокадастру у Полтавській області за 2016-2018 роки видало **6267** негативних висновків та висновків на доопрацювання державної землевпорядної експертизи, а головне управління Держгеокадастру у Тернопільській області за аналогічний період видало лише **1** висновок на доопрацювання. Дані тенденції свідчать про значну диференціацію у розрізі регіонів щодо практики перевірки землевпорядної документації. За таких умов можуть також мати місце випадки вибіркового підходу до окремих виконавців землевпорядної документації, що потребує окремого дослідження.

Для того, щоб залишити виконавця, у якому зацікавлений замовник, він може застосувати інструмент відхилення тендерних пропозицій для інших учасників, що передбачений статтею 17 Закону України «Про публічні закупівлі». За результатами цього дослідження виявлено, що відхилення тендерних пропозицій **одного** учасника зменшує рівень конкуренції, а відповідно також економії бюджетних коштів у середньому на **13%** від заявленої очікуваної вартості предмета закупівлі. При кількості учасників аукціону від **6-ти** та більше, можливо одержати економію бюджетних коштів до **50%** від заявленої очікуваної вартості.

РОЗПОДІЛ ФАКТИЧНОЇ ЕКОНОМІЇ У ЗАВЕРШЕНИХ ЛОТІВ ЗА КОНКУРЕНТНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ (ДОПОРОГОВИМИ — ВКЛЮЧНО) У СФЕРАХ ТОПОГРАФІЧНОЇ ТА ЗЕМЛЕВПОРЯДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У 2018 РОЦІ У РОЗРІЗІ КІЛЬКОСТІ ВСІХ ТА ДИСКВАЛІФІКОВАНИХ УЧАСНИКІВ ТОРГІВ, %

Кількість учасників лота	Кількість дискваліфікованих учасників лота					Всього
	0	1	2	3	4	
1	7,0%					7,0%
2	7,3%	16,7%				9,8%
3	13,5%	5,9%	3,1%			11,0%
4	19,0%	23,3%	9,3%	4,6%		18,3%
5	45,5%	54,9%	26,8%	13,6%		32,5%
6	52,7%	76,0%				61,6%
7	76,1%					76,1%
8	45,2%	26,0%				44,1%
9			49,3%			49,3%
11					43,1%	43,1%
13	54,5%					54,5%
Всього	13,7%	10,9%	11,7%	10,3%	43,1%	12,9%

Наприклад, у 2017 році управління освіти, молоді та спорту КМДА у місті Києві проводило публічні закупівлі робіт з інвентаризації земель в Оболонському¹ та Святошинському² районах.

Управління в Оболонському районі відхилило тендерну пропозицію лише **одного** учасника, але у торгах брали участь інші **4** учасники. Натомість Управління у Святошинському районі відхилило тендерну пропозицію **6-ох** учасників та залишило лише **2-ох** учасників. За результатами Управління в Оболонському районі отримало більшу економію у **215 тис. грн** порівняно з Управлінням у Святошинському районі. Якщо б за результатами цих аукціонів можливо було б довести ціну договору до мінімально ринкових цін у місті Києві — **46 тис. грн** за **одну** земельну ділянку, то була б одержана економія у **50%** від заявленої очікуваної вартості за **двома** тендерами, тобто **10 млн 937 тис. грн** економії.

Зацікавленість укласти договір з окремо визначеним виконавцем може також проявлятися у поєднанні з попередньою проблемою «різного розуміння предмету закупівлі».

¹ <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-03-23-002682-b>

² <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2017-05-29-001269-b>

Наприклад, Здорівська сільська рада Київської області у липні-вересні 2019 року провела **11** неконкурентних закупівель послуг у сфері землепорядної діяльності на загальну суму **2 млн 194 тис. грн** із вартістю кожного окремого лоту **199,5 тис. грн**. Всі договори за цими закупівлями були укладені з Інститутом землепорядкування НААН України¹.

Серед видів послуг за цими договорами значна кількість таких, які не є типовими та поширеними на території України, а саме послуги з:

- ◆ виконання науково-дослідних робіт щодо розробки Програми використання й охорони земель та інших природних ресурсів в межах села;
- ◆ проведення науково-дослідних робіт, пов'язаних з реалізацією Програми використання й охорони земель та інших природних ресурсів;
- ◆ розробки робочих проектів щодо освоєння земель для сільськогосподарських та лісогосподарських потреб в межах села;
- ◆ виконання науково-дослідних робіт щодо обґрунтування ставок оподаткування та розміру орендної плати за користування землями державної та комунальної власності;
- ◆ щодо аналізу даних Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно в межах села;
- ◆ виконання науково-дослідних робіт щодо аналізу правового статусу земель та земельних ділянок в межах села;
- ◆ виконання аналізу сучасного стану землекористування та складу угідь в межах села;
- ◆ щодо проведення кадастрового знімання меж існуючих земельних ділянок.

У сферах топографічної та землепорядної діяльності не є також ефективним визначати державні підприємства розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня згідно зі статтею 22 Бюджетного кодексу України для проведення ними публічних закупівель. Державні підприємства також часто використовують можливості проведення публічних закупівель поза конкурентними процедурами.

Наприклад, державне підприємство «Науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» у 2018 році із загальної кількості закупівель (**56**), провело **34** неконкурентні закупівлі на загальну суму **6 млн 673 тис. грн**, розмір кожного окремого лоту з яких становив від **187** до **199 тис. грн**.

Українське державне аерогеодезичне підприємство на підставі статті 35 Закону України «Про публічні закупівлі» у листопаді 2019 року провело процедуру закупівлі послуг оренди літака для проведення лідарної та аерофотозйомки за допомогою нового сканера, який був придбаний у 2018 році. Закупівля оренди літака відбулася шляхом безконкурентної переговорної процедури на загальну суму **17 млн 920 тис. грн** з ТОВ «Аерогеодезичні технології», яке було створено у квітні 2019 року². Консультацій стосовно підготовки, тестування та/або переобладнання інших наявних на ринку літаків для використання нового сканера не виявлено.

¹ <https://cutt.ly/peARo4o>

² <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2019-11-01-002795-b>

Можливі шляхи вирішення:

- 1 **Провести приватизацію всіх державних підприємств у сферах топографічної та землепорядної діяльності, окрім державних підприємств, які здійснюватимуть адміністрування Державного земельного кадастру та Національної інфраструктури геопросторових даних.** Виключити зі складу підприємств, які адмініструють Державний земельний кадастр та Національну інфраструктуру геопросторових даних, виробничі підрозділи та включити їх до складу підприємств, щодо яких проводиться приватизація.
- 2 **Рекомендувати органам місцевого самоврядування приватизувати всі комунальні підприємства у сферах топографічної та землепорядної діяльності, крім тих, які адмініструють геоінформаційні системи, для потреб громади.** Зі складу комунальних підприємств, які адмініструють геоінформаційні системи для потреб громади, рекомендувати виключити виробничі підрозділи та включити їх до підприємств, що приватизуватимуться.
- 3 З метою створення однакових конкурентних умов у сферах топографічної та землепорядної діяльності, **передбачити у законах України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» та «Про землеустрій», що державні та комунальні підприємства не можуть проводити роботи у сферах топографічної та землепорядної діяльності на території поширення повноважень їх засновника.**
- 4 **З метою перевірки замовників та учасників публічних закупівель на предмет пов'язаних осіб, продовжити створення електронних систем та сервісів:**
 - ◆ пошуку кінцевих бенефіціарів юридичної особи (спільно з Міністерством юстиції України);
 - ◆ автоматичного аналізу індикаторів ризиків при проведенні закупівель (спільно з Державною аудиторською службою України).
- 5 **Рекомендувати профільним громадським формуванням організувати галузевий моніторинг публічних закупівель у сферах топографічної та землепорядної діяльності, оприлюднювати та популяризувати:**
 - ◆ актуальні конкурентні публічні закупівлі (особливо ті, вартість яких перевищує **70 тис. грн**) з метою підвищення активності потенційних учасників таких торгів;
 - ◆ неконкурентні публічні закупівлі, які на думку громадських формувань повинні бути проведені на конкурентних умовах, і оскаржувати процедуру їх проведення;
 - ◆ необґрунтовані відхилення тендерних пропозицій значної кількості учасників та оскаржувати такі відхилення;
 - ◆ застосування електронних систем пошуку кінцевих бенефіціарів та автоматичних індикаторів ризиків.
- 6 **Продовжити реформу децентралізації з метою створення спроможних суб'єктів для закупівлі робіт у сферах топографічної та землепорядної діяльності.** Це важливо, щоб у виконавців також був вибір, до кого із них звертатись, та щоб між замовниками також відбувалась конкуренція за найкращих виконавців робіт.

7 **Продовжити дерегуляцію у сфері землевпорядної діяльності.**

Забезпечити доопрацювання та прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (реєстраційний № 2194 від 01.10.2019).

Забезпечити трансформацію процедури розроблення паперової землевпорядної документації повністю у процедуру роботи зі стандартизованими електронними даними, відомості про які повинні бути у відкритому доступі у мережі Інтернет згідно із підпунктом 12 пункту 1 Указу Президента України від 04.09.2019 № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг».

8 **Продовжити розбудову інформаційної взаємодії ПроЗорро з іншими державними електронними інформаційними ресурсами, кадастрами та реєстрами** для того, щоб для участі у торгах учасники не подавали копію документів, що підтверджують їхні кваліфікаційні, фінансові чи матеріально-технічні ресурси, а ключова частина цієї інформації одержувалася шляхом інформаційної взаємодії.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК №1

ТИПОВІ УМОВИ НЕЦІНОВОГО КРИТЕРІЮ «УМОВИ РОЗРАХУНКІВ» ПІД ЧАС ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ ЗАМОВНИКАМИ, ДЛЯ ЯКИХ ДРУГОРЯДНИМ ВІДОМЧИМ ОРГАНОМ Є ДЕПАРТАМЕНТ БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КМДА, ЗА 2017-2018 ТА СІЧЕНЬ-ВЕРЕСЕНЬ 2019 РОКУ

«Умови відстрочення_1»		Аналіз нецінових критеріїв у частині відстрочення оплати:					
Нецінові критерії:	80%	вага критерію ціни			еквівалент кредитування, % _{річ}		
		ваги:	днів від...	днів до...	КК	% _{річ} від...	% _{річ} до...
відстрочення оплати	0%		90	1,000			
Цільова/середня екв.ставка: 100,3% 82,1%	5%	91	120	1,063	2281,3%	76,0%	76,0%
	10%	121	150	1,125	147,2%	76,0%	76,0%
	15%	151	180	1,188	112,2%	76,0%	76,0%
	20%	181		1,250	100,3%		100,3%

«Умови відстрочення_2»		Аналіз нецінових критеріїв у частині відстрочення оплати:					
Нецінові критерії:	70%	вага критерію ціни			еквівалент кредитування, % _{річ}		
		ваги:	днів від...	днів до...	КК	% _{річ} від...	% _{річ} до...
(1) термін виконання	0%		9	1,000			
(2) відстрочення оплати	5%	10	19	1,071	2607,1%	260,7%	260,7%
Цільова/середня екв.ставка: 128,7% 147,9%	10%	20	59	1,143	474,0%	104,3%	104,3%
	15%	60	89	1,214	153,4%	97,8%	97,8%
	20%	90		1,286	128,7%		128,7%

«Умови відстрочення_3»		Аналіз нецінових критеріїв у частині відстрочення оплати:					
Нецінові критерії:	70%	вага критерію ціни			еквівалент кредитування, % _{річ}		
		ваги:	днів від...	днів до...	КК	% _{річ} від...	% _{річ} до...
(1) термін виконання	0%		30	1,000			
(2) відстрочення оплати	5%	31	90	1,071	2607,1%	43,5%	43,5%
Цільова/середня екв.ставка: 31,1% 33,2%	10%	91	180	1,143	85,5%	34,8%	34,8%
	15%	181	364	1,214	51,8%	23,4%	23,4%
	20%	365		1,286	31,1%		31,1%

«Умови відстрочення_4»		Аналіз нецінових критеріїв у частині відстрочення оплати:					
Нецінові критерії:	80%	вага критерію ціни			еквівалент кредитування, % _{річ}		
		ваги:	днів від...	днів до...	КК	% _{річ} від...	% _{річ} до...
відстрочення оплати	0%		30	1,000			
Цільова/середня екв.ставка: 100,3% 82,1%	5%	31	60	1,063	2281,3%	76,0%	76,0%
	10%	61	90	1,125	147,2%	76,0%	76,0%
	15%	91	120	1,188	112,2%	76,0%	76,0%
	20%	121		1,250	100,3%		100,3%

«Умови відстрочення_5»		Аналіз нецінових критеріїв у частині відстрочення оплати:					
Нецінові критерії:	70%	вага критерію ціни			еквівалент кредитування, % _{річ}		
		ваги:	днів від...	днів до...	КК	% _{річ} від...	% _{річ} до...
(1) термін виконання							
(2) відстрочення оплати	0%		29	1,000			
Цільова/середня екв.ставка:	5%	30	44	1,071	2607,1%	173,8%	173,8%
69,1%	10%	45	89	1,143	325,9%	86,9%	86,9%
95,5%	15%	90	179	1,214	128,2%	52,1%	52,1%
	20%	180		1,286	69,1%		69,1%

«Умови відстрочення_6»		Аналіз нецінових критеріїв у частині відстрочення оплати:					
Нецінові критерії:	80%	вага критерію ціни			еквівалент кредитування, % _{річ}		
		ваги:	днів від...	днів до...	КК	% _{річ} від...	% _{річ} до...
(1) термін виконання							
(2) відстрочення оплати	0%		59	1,000			
Цільова/середня екв.ставка:	5%	60	89	1,063	2281,3%	76,0%	76,0%
147,2%	10%	90		1,125	147,2%		147,2%
111,6%				1,000			
				1,000			

«Умови відстрочення_7»		Аналіз нецінових критеріїв у частині відстрочення оплати:					
Нецінові критерії:	90%	вага критерію ціни			еквівалент кредитування, % _{річ}		
		ваги:	днів від...	днів до...	КК	% _{річ} від...	% _{річ} до...
(1) термін виконання							
(2) відстрочення оплати	0%		29	1,000			
Цільова/середня екв.ставка:	5%	30	59	1,056	2027,8%	67,6%	67,6%
66,5%	10%	60	90	1,111	130,8%	66,5%	66,5%
67,0%				1,000			
				1,000			

ДОДАТОК №2

СКОРОЧЕННЯ, АБРЕВІАТУРИ ТА АКРОНІМИ, ЩО ВЖИВАЮТЬСЯ ЗА ТЕКСТОМ

BIM — building information modelling

CPC — класифікація основних товарів Організації Об'єднаних Націй (Central Product Classification)

CPV — Common Procurement Vocabulary

GPA — Угода СОТ про державні закупівлі (Agreement on Government Procurement of the World Trade Organization)

ISO — International Organization for Standardization

NPV — Net Present Value

PEFA — Public Expenditure and Financial Accountability

АМКУ — антимонопольний комітет України

АТО — антитерористична операція

ВРУ — Верховна Рада України

ДАСУ — Державна аудиторська служба України

ДБН — державна будівельна норма

ДЕРЖГЕОКАДАСТР — Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

ДСТУ — Державний стандарт України

ДФРР — Державного фонду регіонального розвитку

ЗУ — закон України

КМДА — Київська міська державна адміністрація

КМУ — Кабінет Міністрів України

КОАТУУ — Класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України

МІНРЕГІОН — Міністерством розвитку громад та територій України

НААН — Національна академія аграрних наук України

НБУ — національний банк України

ОДА — обласна державна адміністрація

ОЕСР — Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD)

ОСББ — об'єднання співвласників багатоквартирного будинку

ОТГ — об'єднана територіальна громада

ОФК — Офіс фінансового контролю

ТД — тендерна документація

ТЕА — техніко-економічний аналіз

ТЕО — техніко-економічне обґрунтування

ТЕР — техніко-економічний розрахунок

ТОВ — товариство з обмеженою відповідальністю

ТПО — тимчасово переміщені особи

Укрстат — Державна служба статистики України

ЦОВВ — Центральні органи виконавчої влади

ЮНЕСКО — Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, скорочено ЮНЕСКО (англ. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

СМТ — селище міського типу

СТ. — стаття

