



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

---

### РІШЕННЯ

від 8 червня 2021 року № 12-2

м. Київ

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

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аналізу щорічного звіту Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

За підсумками розгляду Рахункова палата

### **В С Т А Н О В И Л А:**

1. Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) на виконання вимог пункту 3 частини першої статті 9 Закону України від 25.12.2016 № 922 "Про публічні закупівлі" у редакції, що діє з 19.04.2020 (далі – нова редакція Закону України "Про публічні закупівлі"), подано Рахунковій палаті звіт, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель (далі – Звіт Мінекономіки), а також оприлюднено його на офіційному вебпорталі Міністерства.

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

2. Звіт Мінекономіки враховує вимоги нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі" (пункт 3 частини першої статті 9) щодо наявності кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів

закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг та узагальненої інформації про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

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

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

**3.** Правові засади здійснення публічних закупівель в Україні після введення 19.04.2020 у дію нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі" зазнали істотних змін, які пов'язані насамперед із подальшою адаптацією національного законодавства до правил Європейського Союзу у межах виконання Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII (далі – Угода про асоціацію з ЄС), і вдосконаленням наявних підходів до публічних закупівель і їх процедур. Водночас Звіт Мінекономіки не містить повної оцінки стану запровадження таких правових змін, у тому числі і пропозицій щодо необхідності їх подальшого удосконалення.

Аналіз питань щодо практичного застосування окремих норм нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі" і виконання окремих рішень уповноважених органів у сфері публічних закупівель, включаючи рішення судів, засвідчив низку актуальних проблем.

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

**3.2.** Управлінські рішення щодо виконання вимог, встановлених новою редакцією Закону України "Про публічні закупівлі", зокрема в частині прийняття, перегляду та приведення нормативно-правових актів у відповідність з вимогами цього Закону, у тому числі у шестимісячний термін, як це визначено пунктом 8 розділу X "Прикінцеві та перехідні положення", приймалися несвоєчасно та були неповними.

Встановлено: Мінекономіки не затверджено примірного положення про уповноважену особу та порядку організації тестування уповноважених осіб, що є недотриманням вимог нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі" (абзаци третій і одинадцятий пункту 11 частини першої статті 9).

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

- вимог нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі";
- електронної підсистеми звернень громадських організацій до Державної аудиторської служби України;
- кваліфікації постачальників до електронного каталогу.

Подальший розвиток електронної системи закупівель пов'язаний з введенням у дію норм нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі", зокрема, щодо:

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

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

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

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

**7.1.** У 2020 році виконано значний обсяг робіт із впровадження нововведень нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі" та їх технічної реалізації в електронній системі закупівель, зокрема, забезпечено впровадження процедур нових методів закупівель: "Спрощені закупівлі", "Закупівля за рамковою угодою", "Електронні каталоги" та "Звіт про укладений договір (COVID-19)", а також необхідного технічного коригування процедур існуючих методів, що значно розширило межі та інструментарій системи публічних закупівель.

**7.2.** Не впроваджено нового методу закупівель "Торги з обмеженою участю", законодавча норма про застосування якого набрала чинності 19.10.2020 (пункт 1 розділу X "Прикінцеві та перехідні положення" нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі").

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Однак дані щодо економії коштів при публічних закупівлях в обсязі 47,3 млрд грн є такими, що не забезпечують впевненості в їх достовірності,

оскільки не ґрунтуються на аналізі чинників, які зумовили виникнення такого показника.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Контрольні функції, які реалізуються Державною казначейською службою України та Державною аудиторською службою України відповідно до частини другої статті 7 та статті 8 нової редакції Закону України "Про

публічні закупівлі", потребують автоматизації відповідних процесів шляхом більш широкого застосування функціональних можливостей електронної системи закупівель.

14. Рекомендації Рахункової палати за результатами аналізу звіту Мінекономіки за 2019 рік Кабінетом Міністрів України і Міністерством належним чином не виконано: не вжито дієвих заходів щодо вдосконалення процесу підготовки передбаченого новою редакцією Закону України "Про публічні закупівлі" звіту, що містить аналіз функціонування системи публічних закупівель (щодо кількісних і вартісних показників закупівель у розрізі процедур і предметів закупівель, рівня конкуренції, кількості скарг) та узагальнену інформацію про результати здійснення контролю у сфері закупівель.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

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

2. Звіт про результати аналізу та рішення Рахункової палати надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

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

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

- розробити та подати в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів, що забезпечують імплементацію норм нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі", а саме:

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

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

- розробити та подати в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо законодавчого вдосконалення механізму

захисту законних інтересів осіб, які беруть участь в процедурах публічних закупівель;

- опрацювати спільно з Антимонопольним комітетом України питання відображення в електронній системі закупівель інформації про рішення суду щодо оскарження рішення органу оскарження;

- опрацювати спільно з Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України та Державною аудиторською службою України питання поглиблення автоматизації процесів з виконання державними органами контрольних функцій у сфері публічних закупівель шляхом більш широкого застосування функціональних можливостей електронної системи закупівель;

- розглянути рішення Рахункової палати та затвердити відповідні заходи реагування.

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

- затвердження не пізніше 1 вересня 2021 року:

- примірного положення про уповноважену особу, передбаченого абзацом третім пункту 11 частини першої статті 9 нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі";

- порядку організації тестування уповноважених осіб, передбаченого абзацом одинадцятим пункту 11 частини першої статті 9 нової редакції Закону України "Про публічні закупівлі";

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

- розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєктів нормативно-правових актів щодо приведення у відповідність із новою редакцією Закону України "Про публічні закупівлі" положень:

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

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

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

- опрацювання питання відображення в електронній системі закупівель

інформації про рішення суду щодо оскарження рішення органу оскарження;

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

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

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати та Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

7. Забезпечити надання Верховній Раді України інформації про стан виконання об'єктом контролю цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єкта контролю.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Богуна В. П.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**