



CENTRE OF  
EXCELLENCE IN  
PROCUREMENT  
at Kyiv School of Economics

Червень / 2023

# Новели Постанови 1178: що варто імплементувати в Закон України “Про публічні закупівлі”

 [cep.kse.ua](http://cep.kse.ua)

 [cep@kse.org.ua](mailto:cep@kse.org.ua)

 [facebook.com/CEP.KSE](https://facebook.com/CEP.KSE)



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**UKaid**  
from the British people



EURASIA  
FOUNDATION

**KSE**

Kyiv  
School of  
Economics

Виконання цього дослідження стало можливим завдяки підтримці Фонду Євразія, що фінансується урядом США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та урядом Великої Британії через UK aid. Зміст цієї публікації є виключно відповідальністю Київської школи економіки і необов'язково відображає погляди USAID, уряду США, уряду Великої Британії або Фонду Євразія.

Тему цього дослідження було запропоновано команді Центру вдосконалення закупівель (СЕР) Міністерством економіки України. Водночас аналіз та висновки звіту відображають точку зору команди СЕР та не є офіційною позицією Уряду, Мінекономіки чи його Департаменту сфери публічних закупівель та конкурентної політики.

Автори: Лілія Лахтіонова, Анна Юлдашова

Центр вдосконалення закупівель Київської школи економіки, 2023



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**EURASIA  
FOUNDATION**



# Зміст

Резюме.....	4
Вступ.....	5
1. Короткий огляд елементів, що зазнали змін.....	6
2. Аналіз новел Постанови 1178.....	7
2.1 Чи варто підвищити національні пороги для закупівлі товарів, робіт та послуг та переглянути способи закупівель.....	8
2.2 Чи варто розширювати можливості застосування механізму “24 години” для виправлення помилок у тендерній пропозиції учасника.....	15
3. Пропозиції змін законодавства про закупівлі.....	16
Висновки.....	19
Додатки.....	20

## Резюме

Публічні закупівлі є інструментом розвитку економіки країни, порядок їх здійснення регулюється законодавством, яке має на меті забезпечення прозорості та ефективності витрат державних коштів.

В контексті отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС національне законодавство, зокрема, в сфері публічних закупівель має бути повністю гармонізовано з Європейськими Директивами. А отже, стандарти закупівель мають бути аналогічні тим, що застосовуються в європейських країнах. Це сприятиме залученню іноземних компаній до ринку публічних закупівель та підвищенню рівня конкуренції. Також імплементація європейських стандартів дозволить підвищити рівень довіри інвесторів та залучити більше інвестицій у відбудову України.

Правила здійснення закупівель встановлені в Законі України “Про публічні закупівлі”, проте в період воєнного стану Постановою КМУ № 1178 було запроваджено тимчасове оновлення механізмів здійснення публічних закупівель, як відповідь на виклики воєнного часу.

Наша команда дослідила практику застосування запроваджених нововведень, їх відповідність Європейським Директивам, підготувала пропозиції стосовно імплементації окремих механізмів, які слід передбачити в Законі про публічні закупівлі для підвищення ефективності та прозорості та організувала дискусію щодо наданих пропозицій.

За результатами обговорення пропозицій було зафіксовано:

1. вартісний поріг для здійснення закупівель на національному рівні варто встановити не вище 200-300 тис. грн;
2. з 50 тис. грн до встановленого національного порогу, при укладенні прямих договорів, замовники зобов'язані оприлюднювати в електронній системі закупівель Prozorro звіти;
3. необхідно передбачити можливість для замовників здійснювати конкурентний відбір до встановлених національних порогів (спрощена/допорогова закупівля);
4. мінімальний поріг для обов'язкового застосування каталогів варто встановити з 50 тис. грн;
5. не було досягнуто повної згоди між усіма учасниками дискусії у питанні щодо конфігурації моделі роботи механізму “24 години” для виправлення помилок учасником у своїй тендерній пропозиції.

## Вступ

В умовах глобалізації та конкуренції публічні закупівлі залишаються важливим інструментом розвитку економіки країни. Відкриті та прозорі публічні закупівлі є необхідним елементом підвищення ефективності та конкурентності економіки країни, а також боротьби з корупцією. Тому, забезпечення найвищих стандартів прозорості та ефективності у здійсненні публічних закупівель є завданням для Уряду та всієї громадськості.

Законодавство про публічні закупівлі має на меті забезпечення прозорості, ефективності та економії державних коштів. Воно регулює правила, за якими органи влади та підприємства здійснюють закупівлю товарів, робіт та послуг на конкурентних засадах. Протягом останніх років внесено певні зміни до законодавства, це сприяло його удосконаленню та адаптації до міжнародних стандартів.

Однак, через повномасштабне вторгнення росії, були запроваджені нові тимчасові підходи до закупівель. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 “Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування” (далі - Постанова 1178)<sup>1</sup> внесла значні зміни в механізми здійснення публічних закупівель, зокрема, змінені пороги, скорочені строки проведення процедури закупівлі та введені нові формати аукціонів.

Разом з цим враховуючи, що Україна отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, поточне законодавство, зокрема, в сфері публічних закупівель має бути гармонізовано з Європейськими директивами. Запровадження європейських стандартів в публічних закупівлях сприятиме залученню іноземних компаній та підвищенню конкуренції, а також збільшенню обсягів інвестицій в економіку України.

Мета цього дослідження проаналізувати практику застосування нових підходів, які були запроваджені під час воєнного стану. В разі їх успішного застосування і відповідності вимогам Європейським Директивам підготувати пропозиції стосовно подальшої імплементації цих підходів в українське закупівельне законодавство.

Разом з тим пропозиції щодо внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” (далі - Закон)<sup>2</sup> ми обговорили з Уповноваженим органом в сфері публічних закупівель (Мінекономіки), органами контролю та оскарження, представниками замовників та громадськості, експертами в сфері публічних закупівель. Результати дискусії ми зафіксували в цьому дослідженні.

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

<sup>2</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

# 1. Короткий огляд елементів, що зазнали змін

Законодавство про публічні закупівлі встановлює порядок здійснення закупівель для органів влади та підприємств і сприяє розвитку конкурентного середовища.

На виконання міжнародних зобов'язань в частині публічних закупівель, закріплених в Угоді про асоціацію<sup>3</sup>, протягом останніх років були внесені певні зміни до законодавства, що дозволило покращити його якість та привести окремі положення у відповідність до міжнародних стандартів.

Однак, повномасштабне вторгнення росії в Україну призвело до необхідності встановлення тимчасових регулювань в різних сферах діяльності, не виключенням стала і сфера публічних закупівель. Уряд України прийняв Постанову 1178, яка містить оновлені тимчасові механізми здійснення публічних закупівель.

Разом з тим оскільки гармонізація національного закупівельного законодавства до Європейських Директив не була завершена, варто продовжити цей процес, також враховуючи те, що Україна отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу.

З цією метою ми оцінили діючу практику застосування правил закупівель передбачених Постановою 1178 та їх відповідність Європейським директивам про закупівлі.

*Коротко про запроваджені підходи, що передбачені у Постанові 1178.*

Однією з головних змін стала зміна вартісних порогів в сторону їх пониження та відмова від спрощених закупівель.

Також була введена процедура відкритих торгів з наступними особливостями:

- скорочено строки проведення публічних закупівель;
- розширено можливість застосування механізму “24 години” в частині застосування до всіх документів, окрім тих, що стосуються технічних характеристик предмету закупівель;
- торги вважаються успішними, якщо подана лише одна тендерна пропозиція за умови її відповідності умовам тендерної документації;
- передбачено самодекларування відносно умов відмови в участі в закупівлі;
- надано можливість замовникам встановлювати умови подання пропозицій вище визначеної очікуваної вартості;
- передбачено можливість не застосовувати до учасників кваліфікаційні критерії в разі закупівлі товарів;
- розширено перелік виключень коли вимоги постанови не розповсюджуються на здійснення закупівлі;
- передбачена можливість зміни статусу та формату аукціонів.

Зазначені зміни в першу чергу вирішують питання пришвидшення закупівель, підвищення їх рівня успішності, а також спрощення, як для замовників так і для учасників.

---

<sup>3</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

## 2. Аналіз новел Постанови 1178

Наша команда здійснювала аналіз нововведень запроваджених Постановою 1178 не лише з точки зору практики застосування, а і враховуючи актуальність гармонізації національного законодавства до європейського про публічні закупівлі. Варто зазначити що директиви передбачають обов'язкові правила закупівель для всіх країн-членів ЄС, починаючи зі встановлених вартісних порогів.

Так, Європейською директивою 2014/24/EU передбачені правила здійснення закупівель, яких мають дотримуватися замовники, в разі якщо вартість контрактів на закупівлю<sup>4</sup>:

- робіт дорівнює або перевищує 5 382 000 євро;
- товарів та послуг для замовників центрального рівня - 140 тис. євро;
- товарів та послуг для замовників місцевого та регіонального рівнів - 215 тис. євро.

Поряд з цим, директивою передбачено, що Європейська комісія переглядає ці пороги кожні два роки відповідно до міжнародних зобов'язань Європейського Союзу. Останній раз пороги переглядалися станом на 1 січня 2022 року.

Ураховуючи зазначене, та той факт, що Україна набула статусу кандидата до вступу в ЄС, пропонуємо встановити поріг для здійснення закупівель у відповідності до вимог Директив ЄС, а саме: для робіт на рівні 5 382 000 євро, а для товарів та послуг - 140 000 євро.

Водночас оскільки Директива ЄС встановлює регулювання закупівель у конкретний спосіб, починаючи із встановлених порогів країни-члени можуть регулювати закупівлі, які не перевищують ці пороги національним законодавством.

В діючій редакції Закону, крім іншого, встановлений порядок проведення закупівель, вартість яких не перевищує європейські пороги. Разом з тим в період дії воєнного стану було прийнято Постанову 1178, якою встановлено тимчасово порядок закупівель відмінний від визначеного в Законі.

Постановою 1178 запроваджені особливості для відкритих торгів, такі як: пороги закупівель, скорочення строків, можливість не встановлювати кваліфікаційні вимоги до учасників в разі закупівлі товарів, опціональність аукціонів, визначення переможцем учасника, якщо він один прийшов на тендер за умови, якщо його тендерна пропозиція відповідає вимогам тендерної документації.

Успішні практики застосування запроваджених Постановою 1178 нових підходів закупівель доцільно імплементувати в діючий Закон в частині здійснення закупівель до встановлених європейських порогів (тендери з особливостями національні).

---

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=celex:32014L0024>

Наша команда проаналізувала закупівлі у період дії Постанови 1178 та звернулися до досвіду здійснення закупівель, вартість яких не перевищує європейські пороги. В результаті цієї роботи ми спробували знайти відповіді на наступні питання:

## 2.1 Чи варто підвищити національні пороги для закупівлі товарів, робіт та послуг та переглянути способи закупівель

### Аналіз даних щодо обсягів закупівель

Рівень інфляції за останні 5 років значно зріс<sup>5</sup>, а отже, інфляція вплинула на купівельну спроможність в рамках встановлених національних порогів. Тепер закупівлі товарів та послуг на 200 тис. грн та робіт на 1,5 млн грн не виглядають дороговартісними, але при цьому замовник продовжує витратити значні ресурси для проведення процедур закупівель. Тож постає питання, як підвищити ефективність закупівель, скоротивши витрати ресурсів на проведення закупівель, але в той же час не допустити перевитрат при здійсненні закупівель.

Як варіант можна розглянути підняття порогів для закупівель товарів та послуг до 500 тис. грн, а робіт до 2,5 млн грн. У нашому дослідженні, яке ми робили у 2021 році<sup>6</sup> надано обґрунтування чому є сенс підвищити пороги. Варто зазначити, що у цьому дослідженні були використані дані за 2020-2021 рік. Цей період в сфері закупівель був найбільш показовий як за кількістю здійснених закупівель, так і за їх вартістю. Звісно із початком війни ситуація на ринку публічних закупівель значно змінилась. Але запропоновані зміни в законодавство стосуються повоєнного періоду, тому цілком можна очікувати на повернення обсягів закупівель, а можливо і їх збільшення, враховуючи необхідність відбудови України після завершення війни. Поряд з цим навесні 2022 року наша команда збирала закупівельну спільноту навколо напрацювання підходів до здійснення закупівель у повоєнний період. В результаті цієї роботи було підготовлено пропозиції щодо внесення змін до Закону, в тому числі стосовно змін вартісних порогів. Так, було запропоновано встановити вартісні пороги для здійснення закупівель товарів та послуг на рівні 500 тис. грн, а робіт - 2,5 млн грн. Про те як закупівельна спільнота працювала над формуванням пропозицій ми писали на сторінці [Centre of Excellence in Procurement](https://www.facebook.com/CEP.KSE/posts/1440036949777004) в Facebook<sup>7</sup>. Всі публікації на цю тему можна знайти за хештегом #PostWarProcurement. Сформовані пропозиції ми надіслали до Офісу Президента України, Верховної Ради України та КМУ. Крім того із загальною ідеєю зміни закупівельного законодавства для повоєнного періоду можна ознайомитися в статті директорки напрямку дослідження та аналізу політики публічних закупівель Київської школи економіки Лілії Лахтіонової в Економічній правді<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/index/inflation/>

<sup>6</sup> <https://cep.kse.ua/article/efficiency-of-the-procurement-system/pdf.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.facebook.com/CEP.KSE/posts/1440036949777004>

<sup>8</sup> <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/08/5/690043/>

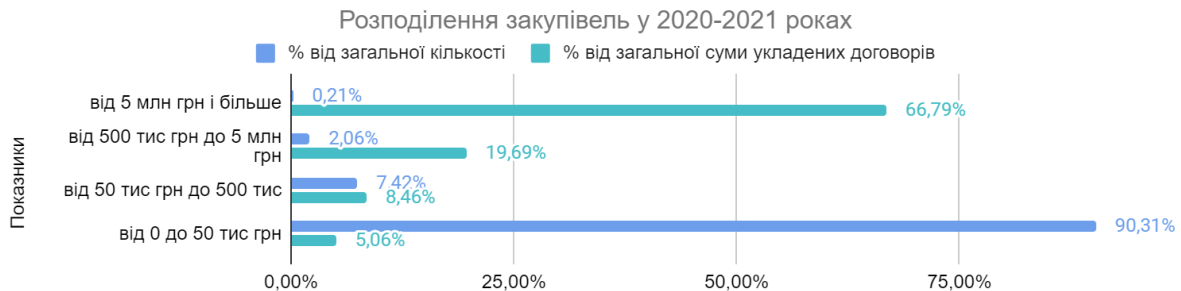


У свою чергу, із підняттям національного порогу доцільно переглянути і способи закупівель. Для цього ми проаналізували обсяги закупівель товарів, робіт та послуг за кількістю та вартістю в різних цінових діапазонах.

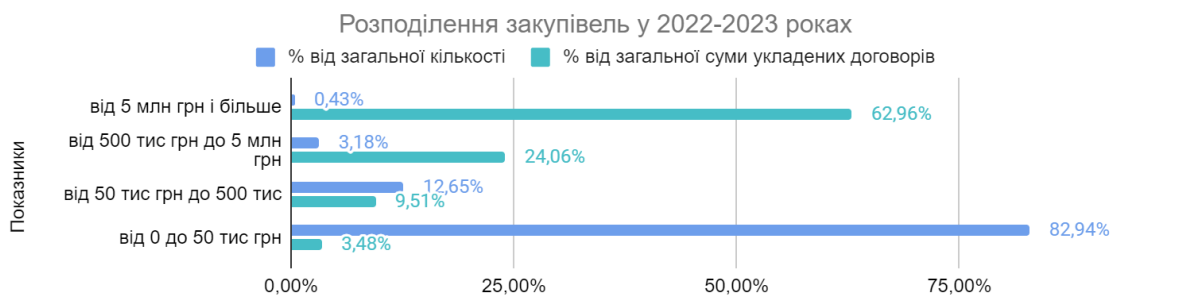
Відповідно до даних BI Prozorro<sup>9</sup> у 2020-2021 роках замовники прозвітували про укладення договорів на закупівлю товарів та послуг в діапазоні до 50,0 тис. грн, що за кількістю склало 90,31% від всіх укладених договорів, при цьому загальна вартість цих договорів становила лише 5,06% від всіх закупівель, а в 2022-2023 роках за кількістю - 82,94%, що склало лише 3,48% від загальної вартості всіх укладених договорів за цей період.

Виходячи із наведених вище даних **відміна звітування щодо укладених договорів на закупівлю товарів та послуг вартістю до 50 тис. грн** значно знизить навантаження на замовника, при цьому не створить значного сегменту для корупційних зловживань, оскільки загальний відсоток вартості таких закупівель коливається від 3,5 до 5%.

Дані за 2022-2021 рік та 2022-2023 рік наведені на Графіках 1 та 2.



Графік 1. Розподілення закупівель товарів та послуг в залежності від кількості та вартості лотів у 2020-2021 роках



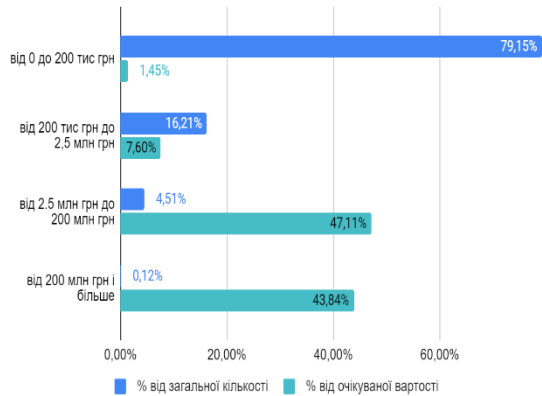
Графік 2. Розподілення закупівель товарів та послуг в залежності від кількості та вартості лотів у 2022-2023 роках

Разом з тим згідно з даними BI Prozorro у 2020-2021 роках в діапазоні від 1 грн до 200 тис. грн було здійснено закупівель робіт у кількості 80% від загальної кількості завершених лотів та 70% у 2022-2023 роках. У свою чергу за вартістю у 2020-2021 роках в даному діапазоні відсоткове значення складає майже 1,5% та 2,4% у 2022-2023 роках (Графіки 3 і 4). Виходячи із цих даних можна розглядати можливість **відмови від звітування щодо**

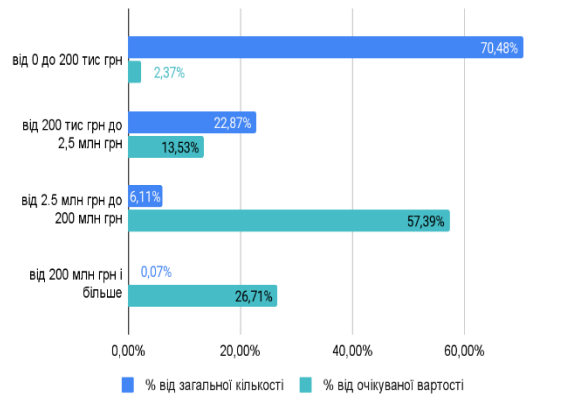
<sup>9</sup> <https://bi.prozorro.org/hub/>

**укладених договорів на закупівлю робіт до 200 тис. грн, враховуючи, що вартість таких закупівель є незначною та коливається від 1,5% до 2%.**

Діапазони по роботах за 2020-2021 рік



Діапазони по роботах за 2022-2023 рік



*Графіки 3 і 4. Розподілення закупівель робіт в залежності від кількості та вартості лотів у 2020-2021 роках та у 2022-2023 роках.*

За даними ВІ Prozorro обсяг закупівель товарів та послуг від 50 тис. грн до 500 тис. у 2020-2021 роках за кількістю склав близько 8% від загальної кількості закупівель, а в 2022-2023 майже 13%. При цьому вартість закупівель у 2020-2021 роках аналогічних предметів закупівель в цьому діапазоні склала майже 9% від загальної вартості всіх закупівель, а в 2022-2023 роках близько 10%.

Виходячи з наведених вище даних можна розглядати **відмову від обов'язкового застосування спрощених закупівель в діапазоні від 50 тис. грн до 500 тис. грн.** Поряд з цим варто розглянути **запровадження обов'язкових закупівель вартістю від 1 грн до 500 тис. грн із використанням каталогу.** Як альтернативний спосіб закупівлі каталогом можна передбачити **укладання прямих договорів в залежності від сум - із звітуванням та без і можливість проведення спрощених закупівель.** Такий підхід дозволить розширити категорії предметів закупівлі в каталогах та популяризувати цей механізм. Укладання прямих договорів буде доступним для закупівлі у випадку відсутності конкретного предмета закупівлі в каталозі. Водночас можливість застосування спрощених закупівель забезпечить проведення конкурентних закупівель.

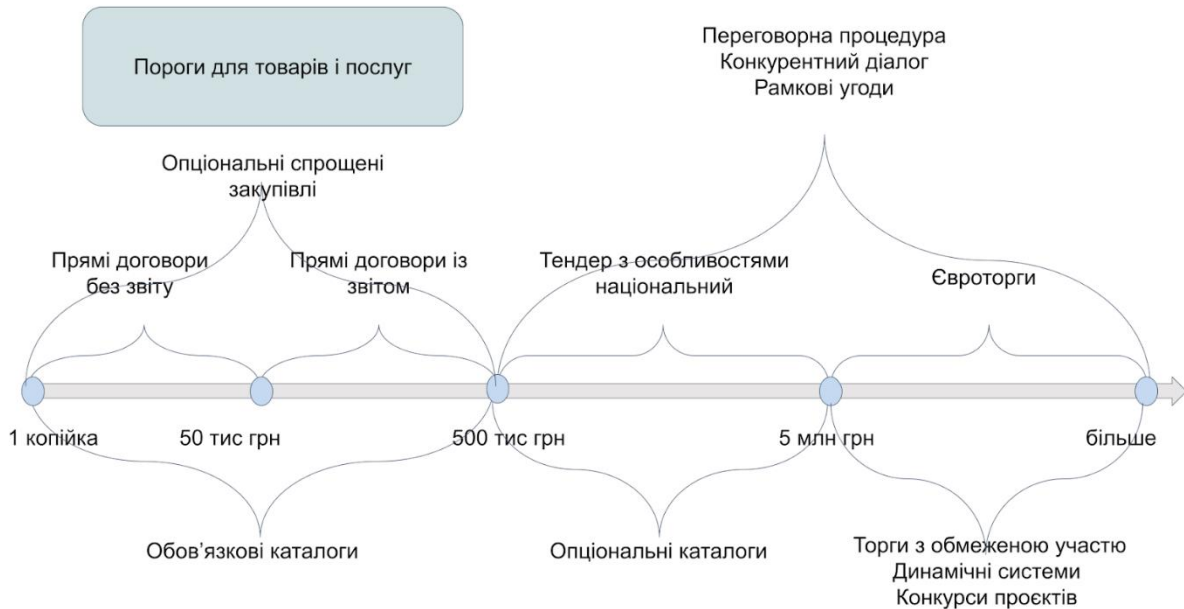
**Можна також розглядати підняття порогів до 300 тис. грн або залишити поріг на рівні 200 тис. грн,** як передбачено Законом. Дані щодо закупівель за період 2020-2021 та 2022-2023 наведені у Таблиці 1 Додатків.

Що стосується обсягу закупівель робіт вартістю від 200 тис грн до 2,5 млн грн, то за даними ВІ Prozorro у 2020-2021 роках за кількістю обсяг закупівель склав 16,21% та у 2022-2023 роках 22,87%, при цьому за вартістю - 7,60% у 2020-2021 роках та 13,53% у 2022-2023 роках (більш детальні дані містяться в Таблиці 2 Додатків).

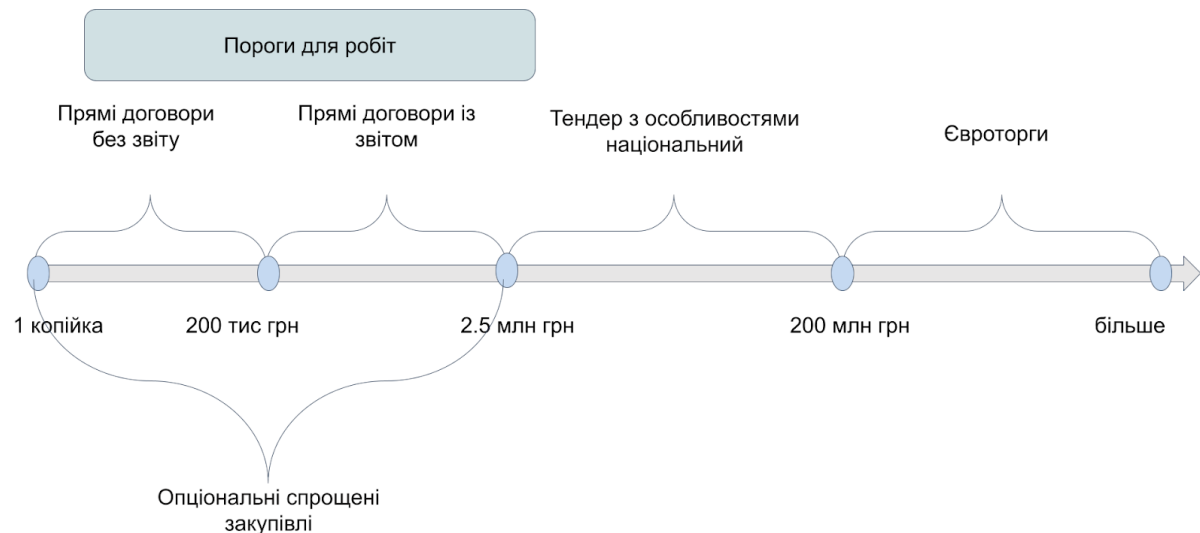
Виходячи із наведених даних не можна вважати цей діапазон сум закупівель незначним. Разом з тим враховуючи, що роботи це дороговартісний предмет закупівлі, **можна**

**розглядати можливість укладання прямих договорів на цьому діапазоні або опціональне застосування спрощених закупівель** для забезпечення конкуренції.

Отже, розглянуті вище пороги та способи закупівель можна представити схематично наступним чином (Малюнки 1 і 2).



Малюнок 1. Способи закупівель товарів і послуг на різних цінових діапазонах.



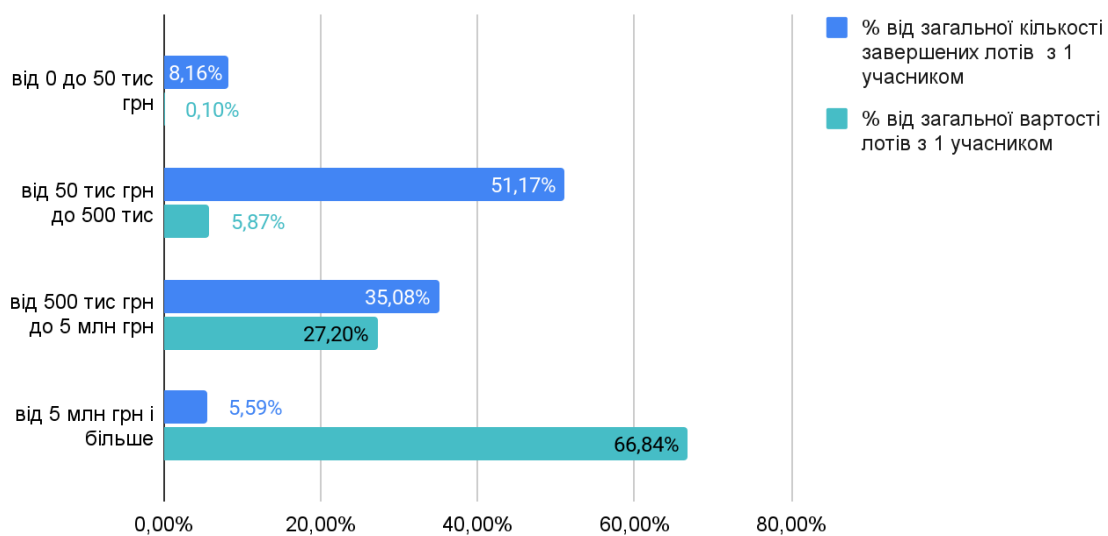
Малюнок 2. Способи закупівель робіт на різних цінових діапазонах.

## Аналіз даних щодо показників конкуренції в різних цінових діапазонах

В рамках цього дослідження ми подивились на підняття порогів через призму забезпеченості конкурентних закупівель учасниками.

Станом на сьогодні майже у 60% лотів за кількістю та у 56% за вартістю на торги приходить лише один учасник (більш детальні дані містяться в Таблиці 3 Додатків). Ми проаналізували такі закупівлі з одним учасником в розрізі різних цінових діапазонів. В результаті виявилось, що один учасник приходить на торги в діапазоні від 1 грн до 500 тис. грн у 59,33% закупівель (Графік 5). Більше даних наведено в Таблиці 4 Додатків.

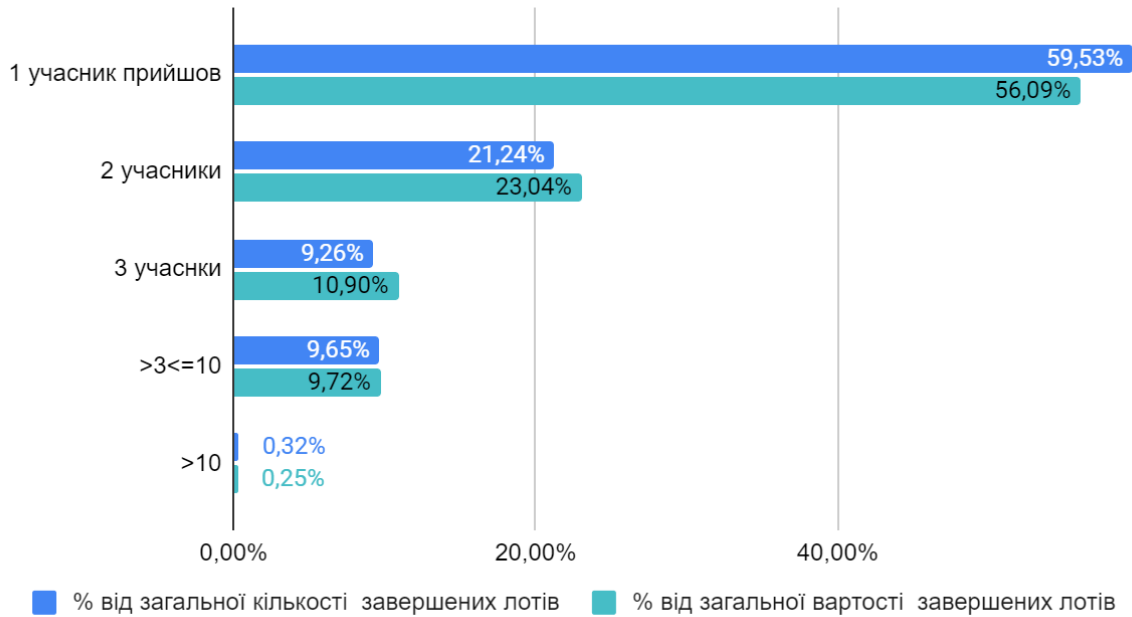
### Цінові діапазони в розрізі закупівель з одним учасником



Графік 5. Розподілення закупівель, в яких приймає участь лише один учасник за кількістю та вартістю в різних цінових діапазонах.

Далі ми проаналізували всі завершені лоти відповідно до участі одного, двох, трьох учасників, від трьох до десяти і більше 10 учасників за кількістю та вартістю. На графіку нижче проілюстровано, як розподілилися лоти в залежності від участі заданої кількості учасників. Як бачимо основну масу по кількості та вартості займає один учасник (Графік 6) (більш детальні дані містяться в Таблиці 5 Додатків).

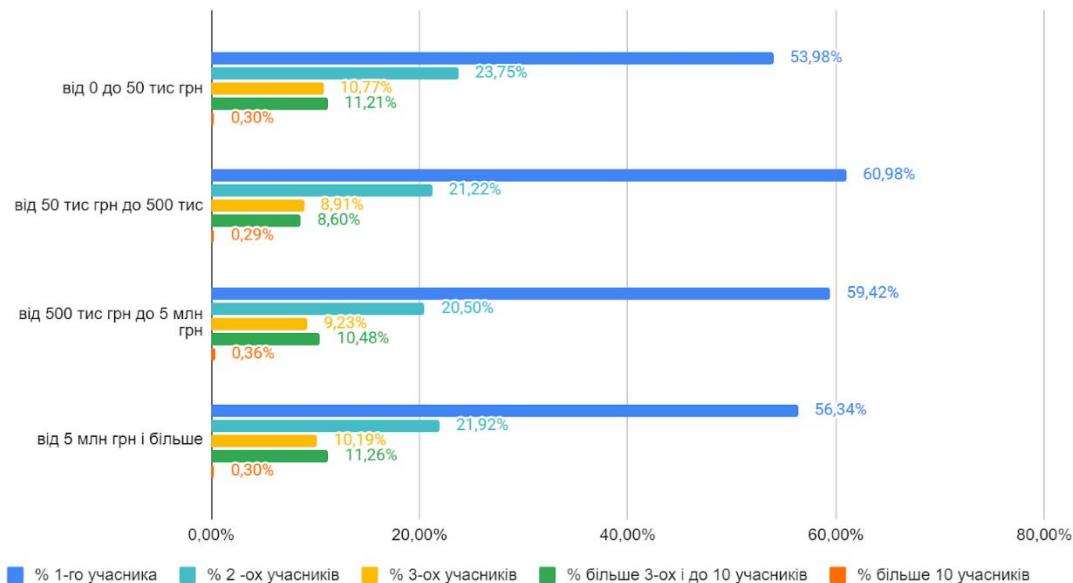
## Розподіл лотів за кількістю учасників



Графік 6. Розподілення закупівель за кількістю та вартістю в залежності від кількості учасників.

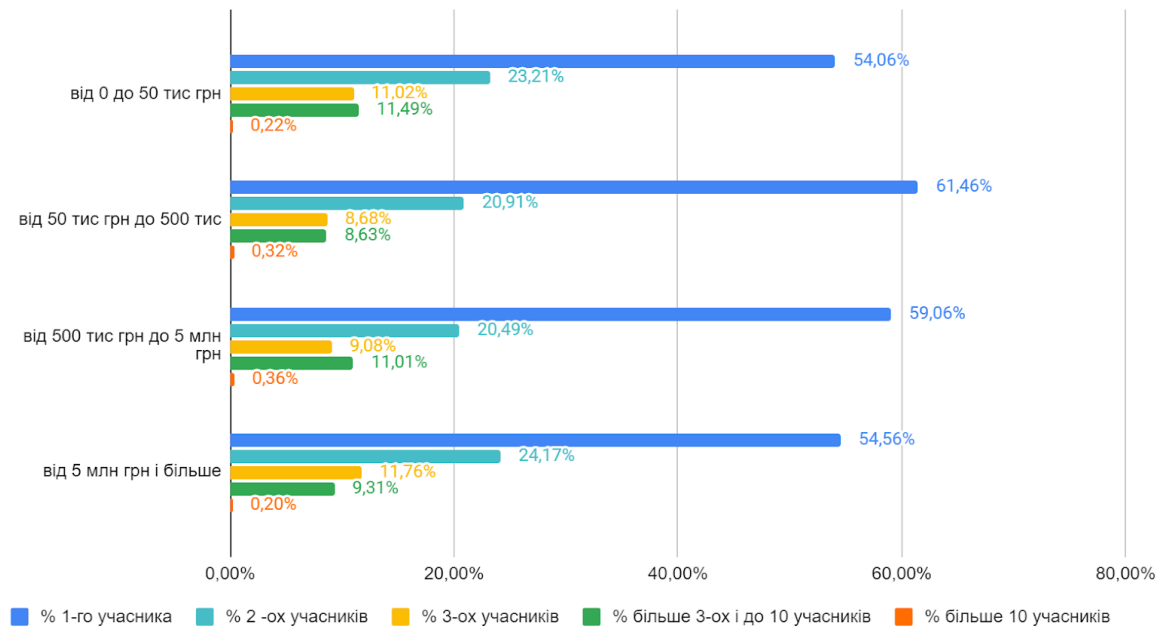
Крім того, вищезазначений розподіл лотів ми розглянули в різних цінових діапазонах (Графіки 7 і 8). Як бачимо у всіх цінових діапазонах можна спостерігати переважну кількість лотів з одним учасником (більш детальні дані містяться в Таблицях 6 і 7 Додатків).

## % за кількістю учасників в діапазонах



Графік 7. Відображення конкуренції в залежності від кількості лотів в різних цінових діапазонах.

% за вартістю учасників в діапазонах



Графік 8. Відображення конкуренції в залежності від вартості лотів в різних цінових діапазонах.

Отже, у підсумку, якщо спиратись на дані щодо обсягів закупівель може бути доцільним підвищення вартісних порогів та застосування запропонованих вище способів закупівель. Разом з тим, враховуючи дані щодо показників конкуренції, зазначені рішення можуть містити наступні ризики:

1. наявність потенційних можливостей для зловживання недобросовісними замовниками у разі відмови від звітування на суми укладених договорів до 50 тис. грн та товари та послуги та до 200 тис. грн на роботи;
2. обмеженість позицій каталогу, що унеможлиблює його використання для закупівлі певних предметів закупівлі та відсутність технічної реалізації щодо підтвердження відсутності такої позиції, що може створювати проблеми стосовно прийняття рішень щодо застосування інших способів закупівель (прямі договори або спрощені закупівлі);
3. обмеженість доступу бізнесу до ринку закупівель у зв'язку з відсутністю обов'язкового конкурентного відбору до запропонованих національних порогів закупівель.

Ураховуючи визначені ризики стосовно розглянутих вартісних порогів та способів закупівель, їх застосування потребує обговорення широким експертним колом.

## 2.2 Чи варто розширювати можливості застосування механізму “24 години” для виправлення помилок у тендерній пропозиції учасника

Наша команда проаналізувала застосування механізму “24 години” для виправлення помилок учасником у своїй тендерній пропозиції в діючій редакції Постанови 1178 та порівняла із застосуванням цього механізму в редакції Закону.

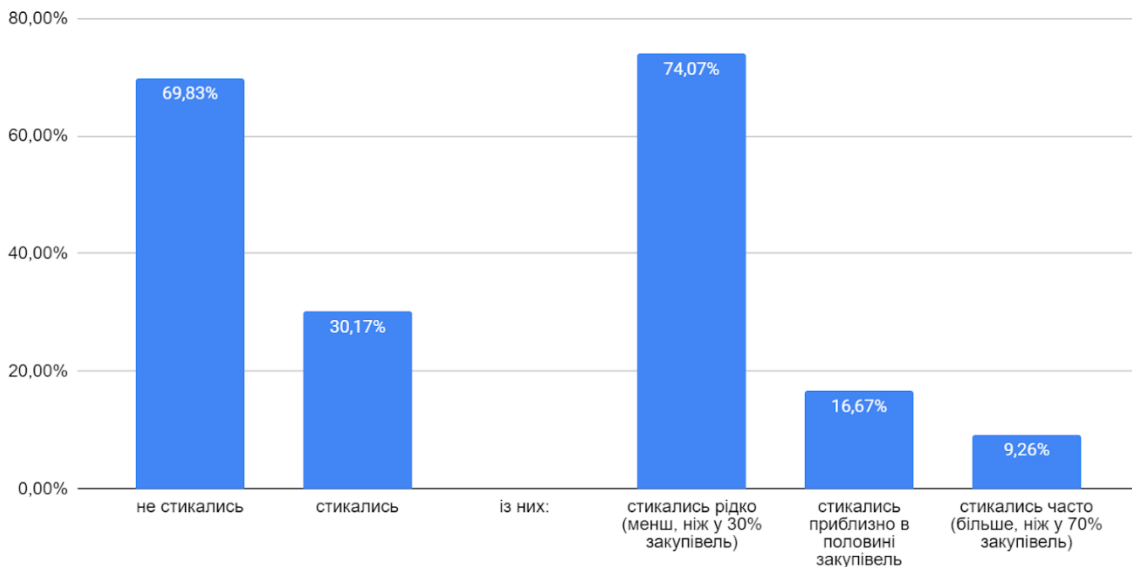
За даними ВІ Prozorro у 2020-2021 роках було застосовано механізм “24 години” для виправлення пропозицій учасників у 14% лотів, а в аналогічному періоді 2022-2023 цей відсоток склав 24% лотів. У 2020-2021 роках учасник відреагував і вніс зміни до своєї пропозиції у 93% лотів, а у 2022-2023 роках - у 96% лотів. При цьому у 71% лотів це допомогло учаснику перемогти у 2020-2021 роках та у 91% лотів у 2022-2023 роках. Разом з тим 23% учасників у 2020-2021 роках отримали запит на виправлення помилок у своїй тендерній пропозиції і 44% учасників у 2022-2023 роках, при цьому відреагували та виправили помилки 90% учасників у 2020-2021 роках та 96% у 2022-2023 роках. При цьому 66% із тих, хто отримав запит на виправлення помилок, стали переможцями у 2020-2021 роках та 91% у 2022-2023 роках. Більш детально можна подивитись на дані в Таблицях 8 та 9 Додатків.

З наведених даних можна зробити висновок, що розширення переліку документів для можливості виправлення у складі тендерної пропозиції учасника відіграло позитивну роль і зріс не тільки відсоток застосування зазначеного механізму, а й підвищився відсоток переможців, які виправили свої пропозиції (з найбільш економічно вигідною пропозицією).

Однак, з нашої точки зору, розширення таких можливостей для виправлення пропозицій учасників потенційно може змінити поведінку учасників. А саме, вони будуть завантажувати документи не в момент подачі пропозиції, а коли їм надійде запит на виправлення невідповідностей. Це може призвести до порушення принципу недискримінації учасників та рівного ставлення до них.

Водночас ДП “Прозорро” провело опитування 179 респондентів і виявило, що тільки 30% з них стикались з проблемною поведінкою. При цьому колеги з ДП “Прозорро” поділилися не тільки результатами опитування, а й деталізацією ситуацій, з якими стикалися замовники, коли учасник у своїй пропозиції майже не завантажував документів, очікуючи, що зможе надати їх, коли буде надано 24 години на виправлення помилок (Графіки 9 і 10).

Чи стикались замовники із проблемою, коли учасник у своїй пропозиції майже не завантажував документів, очікуючи, що зможе надати їх, коли буде надано 24 години на виправлення помилок



Графік 9 і 10. Результати опитування замовників щодо поведінки учасників під час використання механізму “24 години”

З наведеного графіку можна зробити припущення, що існує незначний ризик зміни поведінки учасників. Але це виключно припущення, яке потребує обговорення.

### 3. Пропозиції змін законодавства про закупівлі

Оскільки відповіді на поставлені питання в цьому дослідженні не є однозначними ми вирішили подискутувати щодо них в колі закупівельної спільноти. Нашою командою 2 червня 2023 року було запрошено представників замовників, органів контролю, оскарження, уповноваженого органу в сфері публічних закупівель, адміністратора електронної системи закупівель Prozorro, громадськості та інших заінтересованих осіб взяти участь в обговоренні пропозицій змін до Закону.

Під час обговорення основний фокус стосувався підвищення порогів і способів закупівель на національному рівні в рамках різних діапазонів, а також використанню механізму “24 години” для виправлення тендерних пропозицій учасниками. Учасники дискусії активно приймали участь в обговоренні, висловлювали свої думки та погляди, наводили аргументи базуючись на власному досвіді, наукових дослідженнях та практичних знаннях.



*За результатами обговорення було зафіксовано наступне:*

- **встановити вартісний поріг для здійснення закупівель варто на рівні 200-300 тис. грн, не вище**

В цілому замовники підтримали ідею підняття порогів, але наголосили, що потребують конкурентних механізмів для здійснення закупівель, які не перевищують запропонованих порогів. При цьому інші учасники заходу озвучили ризики звуження конкуренції у зв'язку з відсутністю обов'язкових конкурентних закупівель вартістю до запропонованих національних порогів. У зв'язку з цим, що на думку більшої частини учасників заходу зазначені ризики є досить високими, було зафіксовано, що порогови можуть залишатися на рівні 200 тис. грн або підвищені до 300 тис. грн;

- **запровадити обов'язкове звітування щодо укладених договорів, сума яких перевищує 50 тис. грн**

Учасники дискусії підтримали пропозицію змінити мінімальний поріг звітування за укладеними договорами, вважаючи, що це допоможе замовникам знизити навантаження на адміністративний ресурс та не створить тіньового сектору економіки;

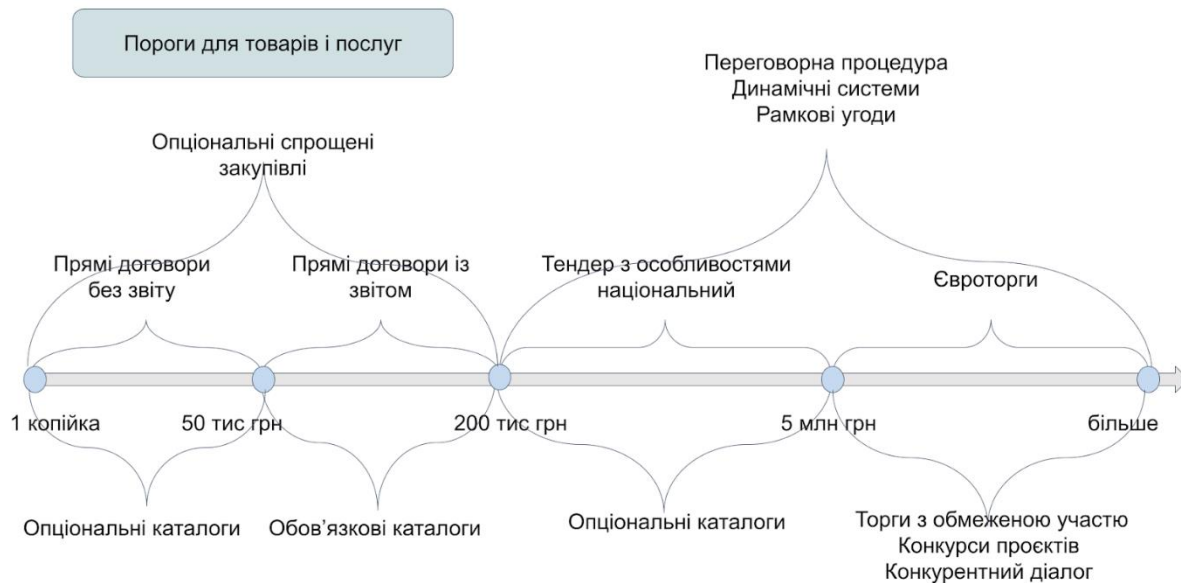
- **зберегти в електронній системі закупівель можливість здійснювати замовниками спрощену/допорогову закупівлю (диспозитивно) до встановлених порогів**

Частина замовників висловила, що потребує використання конкурентного відбору в електронній системі закупівель на невеликі суми закупівель. Також було зазначено, що частина учасників, які представляють малий бізнес і приймають участь в конкурентних закупівлях можуть втратити доступ до них.

- **запровадити мінімальний поріг для обов'язкового застосування каталогів з 50 тис. грн**

Застосування обов'язкового каталогу з 1 копійки може створити незручності замовникам. Були висловлені різні позиції стосовно порогу обов'язкового застосування каталогу, зокрема, 50 тис. грн та 100 тис. грн. Більшість учасників підтримала пропозицію використання каталогу в обов'язковому порядку починаючи із 50 тис. грн. Також представниками ДП “Прозорро” було озвучено, що наразі відбуваються численні технічні доопрацювання в електронній системі закупівель Prozorro, які зроблять цей механізм закупівель більш комфортним і ефективним у використанні.

Результати обговорень щодо вартісних порогів та способів закупівель представлені на Малюнку 3.



Малюнок 3. Пропозиції за результатами дискусії щодо вартісних меж та різних способів закупівель.

- відсутності домовленостей всіх учасників заходу щодо конфігурації механізму “24 години” для виправлення помилок у тендерній пропозиції учасника

Пропозиція щодо залишення діючої моделі роботи механізму “24 години” викликала живе обговорення серед зацікавлених сторін. Замовники, Департамент Мінекономіки та ДП “Прозорро” висловили підтримку і пропонували розширити застосування механізму “24 години” на всі види документів, включаючи технічні. Вони аргументували, що це сприятиме прискоренню процесу закупівель та підвищить ефективність закупівель за рахунок більш широких можливостей збереження найкращої пропозиції. Також це підвищить шанси зберегти торги в разі якщо прийшов лише один учасник.

Однак, Антимонопольний комітет України та Державна аудиторська служба України висловили категоричну непідтримку розширенню механізму “24 години” на технічні документи, оскільки вбачають можливості зловживань з боку учасників та замовників та порушення принципів добросовісної конкуренції серед учасників та недискримінації учасників та рівного ставлення до них;

У результаті обговорення не було досягнуто повної згоди між усіма учасниками дискусії. Це свідчить про складність питання та розбіжності у поглядах щодо використання механізму “24 години”. Наша команда вважає, що оцінити рівень ризику розширення можливостей застосування механізму “24 години” на всі документи у складі пропозиції учасника, можна через запровадження тимчасового використання такого підходу у вигляді експерименту.

## Висновки

В рамках проведеного дослідження щодо запровадження новел Постанови 1178 про закупівлі наша команда зосередилася на ретельному аналізі практики застосування цих змін. Основною метою було не лише визначення ефективності їх застосування, але й перевірка відповідності цих новел Європейському законодавству з метою забезпечення коректної гармонізації українського законодавства до Європейських директив.

В результаті дослідження було встановлено, що більшість механізмів, запроваджених у Постанові 1178, можна імплементувати в національне законодавство в рамках закупівель, які не перевищують європейських порогів закупівель.

Результати дослідження щодо підвищення порогів, застосування різних механізмів закупівель в різних цінових діапазонах та розширення можливостей застосування механізму “24 години” для виправлення пропозиції учасників, вийшли дискусійними і потребували обговорення в експертному колі. Тому, наша команда організувала захід 2 червня 2023 року, під час якого відбулась дискусія за участі різних представників сфери. В процесі обговорення було виявлено різні точки зору та пропозиції щодо запропонованих змін до законодавства про закупівлі. Результати дискусії наведені в другому розділі дослідження.

На основі результатів обговорення сформовані пропозиції, які дозволять покращити систему публічних закупівель в Україні, зробити закупівлі більш оптимальними та ефективними.

Пропозиції, описані в третьому розділі дослідження, рекомендується врахувати Уповноважену органу при формуванні проекту змін до Закону.

## Додатки

Таблиця 1. Розподілення закупівель товарів та послуг в залежності від кількості та вартості лотів в рамках заданих діапазонів у 2020-2021 роках та 2022-2023 роках

Періоди	2020-2021				2022-2023			
	Кількість лотів	% від загальної кількості	Очікувана вартість	% від очікуваної вартості	Кількість лотів	% від загальної кількості	Очікувана вартість	% від очікуваної вартості
Всього	2806966		412 473 786 595 грн.		2052801		402 714 438 333 грн.	
від 0 до 50 тис грн	2534877	90,31%	20 890 262 228 грн.	5,06%	1702675	82,94%	14 000 535 376 грн.	3,48%
від 50 тис грн до 500 тис	208372	7,42%	34 903 407 403 грн.	8,46%	259706	12,65%	38 293 719 584 грн.	9,51%
від 500 тис грн до 5 млн грн	57932	2,06%	81 196 433 015 грн.	19,69%	65289	3,18%	96 874 800 468 грн.	24,06%
від 5 млн грн і більше	5785	0,21%	275 483 683 949 грн.	66,79%	8849	0,43%	253 545 382 906 грн.	62,96%
<b>Альтернативні порого:</b>								
від 50 тис грн до 200 тис грн	154831	5,52%	17 690 147 773 грн.	4,29%	202776	9,88%	20 039 183 863 грн.	4,98%
від 50 тис грн до 300 тис грн	179378	6,39%	23 731 427 500 грн.	5,75%	229401	11,18%	26 565 807 850 грн.	6,60%

Таблиця 2. Розподілення закупівель робіт в залежності від кількості та вартості лотів в рамках заданих діапазонів у 2020-2021 роках та у 2022-2023 роках

Періоди	2020-2021				2022-2023			
	Кількість лотів	% від загальної кількості	Очікувана вартість	% від очікуваної вартості	Кількість лотів	% від загальної кількості	Очікувана вартість	% від очікуваної вартості
Всього	75006		124 305 876 375 грн.		39669		51 975 219 820 грн.	
від 0 до 200 тис грн	59369	79,15%	1 799 511 856 грн.	1,45%	27959	70,48%	1 229 272 751 грн.	2,37%
від 200 тис грн до 2,5 млн грн	12159	16,21%	9 445 704 914 грн.	7,60%	9074	22,87%	7 030 945 761 грн.	13,53%
від 2.5 млн грн до 200 млн грн	3385	4,51%	58 560 652 691 грн.	47,11%	2423	6,11%	29 830 779 300 грн.	57,39%

від 200 млн грн і більше	93	0,12%	54 500 006 915 грн.	43,84%	26	0,07%	13 884 222 007 грн.	26,71%
--------------------------	----	-------	---------------------	--------	----	-------	---------------------	--------

Таблиця 3. Закупівлі з одним учасником в кількісному та вартісному вираженні лотів

	Кількість лотів завершених	% від загальної кількості завершених лотів	Очікувана вартість	% від загальної вартості з 1 учасником
Всього	107751		231 053 071 945 грн.	
Тільки 1 учасник прийшов	64144	59,53%	129 599 793 538 грн.	56,09%

Таблиця 4. Розподілення закупівель, в яких приймає участь лише один учасник, за кількістю та вартістю в різних цінових діапазонах

Діапазони по кількості				
Показники	% від загальної кількості завершених лотів з 1 учасником	Кількість лотів завершених	% від загальної вартості лотів з 1 учасником	Очікувана вартість
від 0 до 50 тис грн	8,16%	5234	0,10%	125 901 185 грн.
від 50 тис грн до 500 тис	51,17%	32821	5,87%	7 602 078 346 грн.
від 500 тис грн до 5 млн грн	35,08%	22501	27,20%	35 247 229 155 грн.
від 5 млн грн і більше	5,59%	3588	66,84%	86 624 584 853 грн.
Всього		64144		129 599 793 538 грн.

Таблиця 5. Розподілення закупівель за кількістю та вартістю в залежності від кількості учасників

	% від загальної кількості завершених лотів	Кількість лотів завершених	% від загальної вартості завершених лотів	Очікувана вартість
1 учасник прийшов	59,53%	64144	56,09%	129 599 793 538 грн.
2 учасники	21,24%	22882	23,04%	53 237 745 400 грн.
3 учасники	9,26%	9982	10,90%	25 186 530 484 грн.
>3<=10	9,65%	10402	9,72%	22 451 153 445 грн.
>10	0,32%	341	0,25%	577 849 078 грн.
Всього		107751		231 053 071 945 грн.

Таблиця 6. Відображення конкуренції в залежності від кількості лотів в різних цінових діапазонах

Діапазони по кількості	1 учасник		2 учасник		3 учасник		>3<=10		>10	
		% 1-го учасника		% 2-ох учасників		% 3-ох учасників		% більше 3-ох і до 10 учасників		% більше 10 учасників
Показники										
від 0 до 50 тис грн	5234	53,98%	2303	23,75%	1044	10,77%	1087	11,21%	29	0,30%
від 50 тис грн до 500 тис	32821	60,98%	11420	21,22%	4793	8,91%	4628	8,60%	158	0,29%
від 500 тис грн до 5 млн грн	22501	59,42%	7763	20,50%	3496	9,23%	3970	10,48%	135	0,36%
від 5 млн грн і більше	3588	56,34%	1396	21,92%	649	10,19%	717	11,26%	19	0,30%

Таблиця 7. Відображення конкуренції в залежності від вартості лотів в різних цінових діапазонах

Діапазони по вартості	1 учасник		2 учасник		3 учасник		>3<=10		>10	
		% 1-го учасника		% 2-ох учасників		% 3-ох учасників		% більше 3-ох і до 10 учасників		% більше 10 учасників
Показники										
від 0 до 50 тис грн	125 901 185 грн.	54,06%	54 042 682 грн.	23,21%	25 657 126 грн.	11,02%	26 758 253 грн.	11,49%	515 172 грн.	0,22%
від 50 тис грн до 500 тис	7 602 078 346 грн.	61,46%	2 586 529 286 грн.	20,91%	1 073 112 766 грн.	8,68%	1 067 289 043 грн.	8,63%	39 676 976 грн.	0,32%
від 500 тис грн до 5 млн грн	35 247 229 155 грн.	59,06%	12 227 867 601 грн.	20,49%	5 420 310 178 грн.	9,08%	6 568 423 968 грн.	11,01%	213 780 395 грн.	0,36%
від 5 млн грн і більше	86 624 584 853 грн.	54,56%	38 369 305 831 грн.	24,17%	18 667 450 414 грн.	11,76%	14 788 682 181 грн.	9,31%	323 876 715 грн.	0,20%

Таблиця 8. Застосування механізму “24 години” для виправлення помилок учасником у своїй тендерній пропозиції в кількісному вираженні (кількість лотів) у 2020-2021 та 2022-2023 роках

Періоди	2020-2021		2022-2023	
	Кількість закупівель	% закупівель	Кількість закупівель	% закупівель
Кількість лотів всього	79875		100469	
Надійшла пропозиція на виправлення	11093	14%	23668	24%
Учасник вніс зміни	10289	93%	22734	96%
Учасник, який вніс зміни, став переможцем	7848	71%	21429	91%

Таблиця 9. Застосування механізму “24 години” для виправлення помилок учасником у своїй тендерній пропозиції (кількість учасників) у 2020-2021 та 2022-2023 роках

Показники	2020-2021		2022-2023	
	Кількість учасників	% учасників	Кількість учасників	% учасників
Кількість учасників всього	30615		22307	
Учасники, які отримали пропозицію на виправлення	6894	23%	9914	44%
Учасники, які подали зміни	6226	90%	9499	96%
Учасники, які подали зміни, стали переможцями	4547	66%	8973	91%