

грудень



CENTRE OF
EXCELLENCE IN
PROCUREMENT
at Kyiv School of Economics

2022

Дослідження питання практики
публікації обґрунтувань інформації
відповідно до постанови Кабінету
Міністрів України від 11.10.2016 №710

6 Грудня, 2022

Policy Brief

Дослідження питання практики публікації обґрунтувань інформації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 №710

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 (CEP) Міністерством економіки України. Водночас аналіз та висновки звіту відображають точку зору команди CEP та не є офіційною позицією Уряду, Мінекономіки чи його Департаменту сфери публічних закупівель та конкурентної політики.

Автори: Лілія Лахтіонова, Анна Юлдашова, Олексій Грибановський, Центр Вдосконалення закупівель Київської школи економіки, 2022





6 Грудня, 2022

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ

ВСТУП

Опис проблем та причини їх виникнення

Пропозиції щодо вдосконалення

ВИСНОВКИ

Додатки

Мета: за результатами виявлених проблемних питань застосування вимог щодо оприлюднення обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 №710 розробити пропозиції щодо вдосконалення роботи зазначеного механізму.

Предмет дослідження: практичне застосування вимог щодо оприлюднення обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 №710.

Об'єкт дослідження: практична ефективність запроваджених змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 №710, внесених в грудні 2020 року.

Респонденти: замовники різних типів, ДАСУ.



6 Грудня, 2022

РЕЗЮМЕ

З грудня 2020 року зміни, внесені до постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 №710, встановили зобов'язання для замовників центрального рівня, а для інших замовників - рекомендації щодо публікації на власних веб-сайтах обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення.

В рамках цього дослідження ми опитали замовників різних типів, проаналізували вимоги постанови та поспілкувалися з аудиторам, щоб з'ясувати ефективність запроваджених змін.

За результатами дослідження ми виявили ряд проблемних питань, а саме:

- замовники, найчастіше, заповнюють інформацію формально;
- замовники розміщують інформацію в складнодоступних частинах свого веб-сайту або обмежують доступ до цієї інформації;
- вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 порушують принцип рівності.

Такий стан справ не дозволяє аудиторам, без проведення моніторингу та запиту додаткових документів, співставити визначену очікувану вартість предмету закупівлі з його технічними та якісними характеристиками, спираючись на оприлюднені обґрунтування Замовниками.

Тож, щоб змінити ситуацію ми запропонували встановити:

- однакові умови для всіх замовників, шляхом внесення відповідної норми до статті 4 Закону України "Про публічні закупівлі" та вимоги публікувати обґрунтування, у разі, якщо вартість предмету закупівлі дорівнює або перевищує 1 млн грн;
- вимогу щодо публікації обґрунтування в електронній системі Прозорро;
- перелік документів, які можуть бути використані замовниками для надання обґрунтувань у вигляді випадуючих списків.

Ми вважаємо, що комплексна реалізація вищезазначених рекомендацій дозволить перейти від формалізму до ефективного застосування механізму оприлюднення обґрунтування інформації. При цьому реалізація лише окремих рішень не зможе надати необхідного результату та суттєво не змінить ситуацію.



6 Грудня, 2022

ВСТУП

В грудні 2020 року постановою Кабінету Міністрів України № 1266* було внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710** (далі - Постанова 710), які зобов'язали замовників центрального рівня та рекомендували іншим замовникам, в розумінні Закону України "Про публічні закупівлі"*** (далі-Закон), публікувати обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення. Слід звернути увагу, на те, що незважаючи на вимогу публікувати параметричні характеристики предмету закупівлі, Постановою 710, не передбачено обґрунтування самої потреби у здійсненні закупівлі.

Оскільки зміни були ініційовані Державною аудиторською службою, то можна припустити, що наявність інформації, яка публікується замовниками, мала б дозволити аудиторам, без запиту додаткових документів, співставити визначену очікувану вартість предмету закупівлі з його технічними та якісними характеристиками, спираючись на наведені розрахунки та/або посилання на конкретні документи.

* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1266-2020-%D0%BF#Text>

** <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-%D0%BF#Text>

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



6 Грудня, 2022

Опис проблем та причини їх виникнення

Щоб з'ясувати наскільки обґрунтування, що публікуються замовниками відповідають меті внесення змін, ми провели опитування Замовників різних типів (ЦОВВ, підприємств, бюджетних установ і організацій та представників Держаудитслужби), ознайомилися з оприлюдненими Замовниками, на вимогу Постанови 710, обґрунтуваннями та здійснили аналіз безпосередньо вимог Постанови 710. За результатами цієї роботи було виявлено ряд проблемних моментів:

1.Замовники, найчастіше, заповнюють інформацію формально.

Наприклад, при обґрунтуванні очікуваної вартості предмету закупівлі, замовники вказують посилання на наказ Мінекономіки від 18.02.2020 № 275 "Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі"* або на внутрішні інструкції та порядки. Поряд з цим Замовники, як правило, не описують конкретного методу розрахунку очікуваної вартості та не публікують калькуляцію чи інші документи, що підтверджують розрахунок очікуваної вартості.

Причина - в Постанові 710 відсутні конкретні вимоги до форми та наповнення інформації.

2.Замовники розміщують інформацію в складнодоступних частинах свого веб-сайту або обмежують доступ до цієї інформації.

Частина замовників, на час дії воєнного стану, обмежили загальний доступ до інформації, яка має бути оприлюднена відповідно до Постанови 710. При цьому Законом України "Про доступ до публічної інформації"** передбачено, що обмеження доступу до інформації здійснюється при дотриманні сукупності певних вимог.

* <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0275915-20#Text>

**<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>



6 Грудня, 2022

Разом з тим, зазначені вимоги досить загальні та стосуються захисту інтересів національної безпеки або громадського порядку. Тож законодавством не передбачено конкретного переліку інформації, яка не може бути оприлюднена за виключенням передбаченої Законом України від 24.03.22 № 2160-IX*.

Причина - в Постанові 710 передбачено загальне правило оприлюднення інформації на веб-сайті органу, установи або організації без конкретизації назви розділу, тощо. При цьому законодавством не встановлено конкретного переліку інформації, яка не може бути оприлюднена.

3. Вимоги Постанови 710 порушують принцип рівності.

Для головних розпорядників коштів та суб'єктів державного сектору економіки передбачений імперативний підхід в частині оприлюднення обґрунтувань, на відміну від інших суб'єктів (пенсійний та фонди загальнообов'язкового соцстраху, органи місцевого самоврядування), до яких застосований диспозитивний підхід.

Причина - питання оприлюднення обґрунтувань врегульовано лише на рівні акту Кабінету Міністрів (постанови), що не дозволяє встановити імперативні вимоги для всіх замовників в розумінні Закону України "Про публічні закупівлі".

* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2160-20#Text>

Закон України від 24.03.22 № 2160-IX "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення протидії несанкціонованому поширенню інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчиненому в умовах воєнного або надзвичайного стану"



6 Грудня, 2022

Пропозиції щодо вдосконалення

1.Пропонується встановити однакові умови для всіх замовників.

Розглядаючи оприлюднення інформації через практику застосування, можна стверджувати, що з одного боку, такий обов'язок носить дисциплінарний характер і будує культуру виваженого підходу Замовника, зокрема, до формування потреби. З іншого боку, враховуючи діюче законодавство, в переважній більшості випадків, перевірити факт оприлюднення інформації та її суть на сьогодні можливо лише у випадку здійснення моніторингу (особливо це стосується публікації інформації Замовниками, для яких встановлено диспозитивний характер вимог).

Тож, з метою зміни підходів щодо оприлюднення обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення варто встановити вимоги в Законі, що дозволить створити однакові умови до всіх Замовників. Найбільш вдало для цього підходить стаття 4 Закону, яка регламентує планування закупівель. При цьому, якщо, Держаудитслужба ставила за мету виявляти зловживання, з боку Замовників, в частині завищення очікуваної вартості закупівлі на підставі наявної в публічному доступі інформації, то варто передбачити відповідальність за недотримання вимог щодо публікації обґрунтувань на рівні Закону.

Разом з цим, ураховуючи, що оприлюднення обґрунтування закупівель призводить до збільшення навантаження на Уповноважену особу та виділення додаткових ресурсів Державною аудиторською службою, необхідних для охоплення всіх опублікованих обґрунтувань, доцільно розглядати встановлення певної вартості від якої має застосовуватися така вимога.

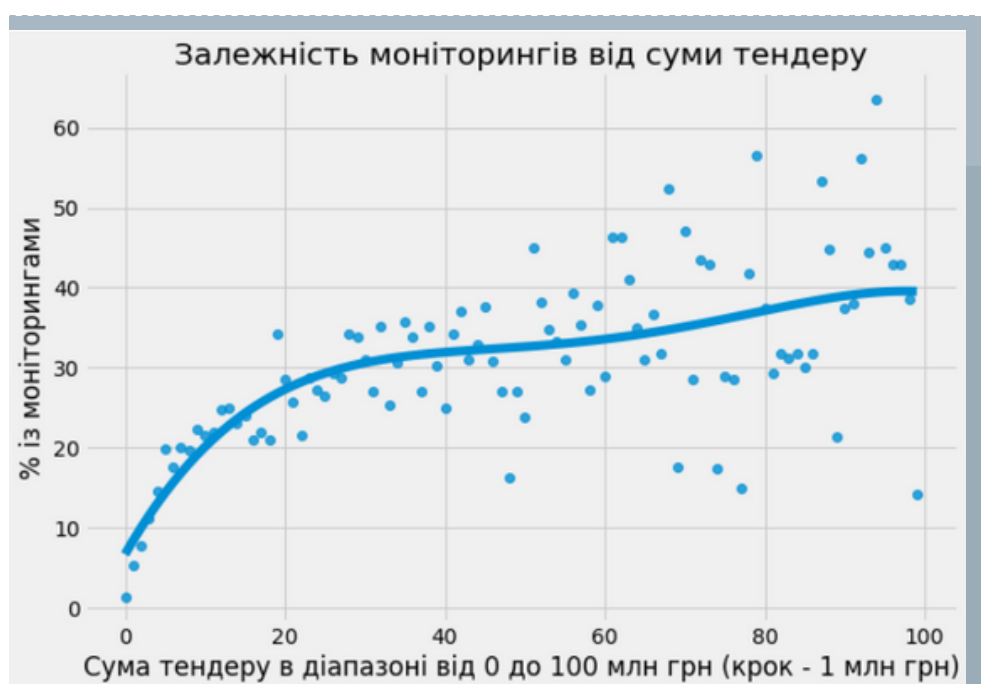
Для цього ми проаналізували дані професійної версії BI Prozorro модуля.

За даними електронної системи закупівель в 2021 році було оголошено 364 681 надпорогових процедур на суму 1,44 трлн грн. Це означає, що у Prozorro в середньому оголошувалося 999 процедур закупівель на 3.9 млрд грн щоденно. За цей період аудитори Держаудитслужби загалом здійснили 14,2 тис моніторингів, що охопило 3,9% від загальної кількості усіх тендерів. При цьому

6 Грудня, 2022

за вартістю моніторинги охопили 25,5% всіх процедур (це склало 370 млрд грн із зазначених вище 1,44 трлн грн).

Далі ми побудували графіки, які дозволили візуалізувати рівень концентрації моніторингів в залежності від суми тендеру, а також діапазонний розподіл тендерів за кількістю по сумах (графіки побудовані на підставі даних наведених у Таблиці 1 Додатку).





6 Грудня, 2022

З цих двох графіків можна зробити висновок, що найбільша концентрація процедур по кількості (75%) припадає на суми до 1 млн грн. Однак, ймовірність нанесення значних збитків, за умови допущення зловживань в таких закупівлях значно нижче, навіть враховуючи їх велику кількість, ніж в дороговартісних процедурах з меншою кількістю. За результатами аналізу, проведених моніторингів Держаудитслужбою, ми пересвідчилися, що орган контролю здійснює більшу кількість моніторингів саме дороговартісних закупівель. Водночас, враховуючи обмежені ресурсні можливості Держаудитслужби (базуючись на їх досвіді проведення моніторингу в 2021), можна припустити, що за наявності аналогічних спроможностей аудитори зможуть охопити моніторингами процедури, починаючи з 7 млн грн. Однак, це не означає, що всі закупівлі, які будуть перевищувати цей поріг будуть містити підстави для здійснення моніторингу. Тому, на базі отриманих даних, пропонується встановити вимогу оприлюднювати обґрунтування для закупівель, очікувана вартість яких перевищує 1 млн грн.

2.Пропонується встановити вимогу щодо публікації обґрунтування в електронній системі Прозорро.

З метою забезпечення зручності для замовника та здійснення якісного аналізу інформації доцільно було б розглядати розміщення інформації в одному місці. Оскільки станом на сьогодні джерелом консолідованої інформації про закупівлі є веб-портал Прозорро, логічно розглядати саме його, як місце розташування обґрунтування.

Реалізувати це завдання можна двома шляхами, або більш простим, або більш коректним. При цьому, і перший, і другий спосіб вимагає доопрацювання в електронній системі закупівель.

Розміщення обґрунтування одночасно з річним планом закупівель (більш простий спосіб)

Обґрунтування можна розміщувати у примітках до річного плану, але необхідно враховувати, що системою обмежено:

- кількість знаків, які можна надрукувати в цьому полі
- можливість публікації окремих файлів.



6 Грудня, 2022

Тож, якщо йти цим шляхом, то необхідно здійснити технічні розробки в електронній системі. При цьому, варто зважати, що запровадження такого підходу створить додаткове навантаження на Уповноважену особу, оскільки інформація в річному плані може змінюватися декілька разів до оголошення закупівлі, що потребуватиме від Уповноваженої особи оновлення обґрунтувань в річному плані.

Розміщення обґрунтування одночасно з оголошенням про проведення закупівлі (більш коректний спосіб)

Обґрунтування можна публікувати одночасно з оприлюдненням оголошення та тендерною документацією або з наміром про укладання договору під час проведення переговорної процедури шляхом внесення потрібної інформації в окремо створені поля, які давали б можливість вибірки певних варіантів відповіді та приєднання файлів. Такий підхід дозволяє економити замовникам час на заповнення інформації і водночас консолідувати інформацію та здійснювати якісний аналіз аудиторами.

3.Пропонується уточнити перелік документів, які можуть бути використані замовниками для надання обґрунтувань.

Встановлення переліку документів, на які може орієнтуватися замовник, вимоги щодо посилання на відповідний документ, якщо він наявний у відкритому доступі, або необхідності його завантажувати дозволило б отримувати досить конкретну інформацію, замість формальної.

Ми провели опитування респондентів на предмет наявності/відсутності труднощів в частині надання необхідного обґрунтування. Респонденти надали пропозиції, які б дозволили більш деталізовано обґрунтовувати необхідну інформацію.



6 Грудня, 2022

Спираючись на отриману інформацію ми розробили перелік документів, який може бути реалізований в електронній системі закупівель випадючими списками, що значно зекономить час замовників і спростить їм задачу.

Яким завданням/документом/подією передбачено необхідність здійснення закупівлі?



- бюджетна програма поточного року;
- аналогічна бюджетна програма попередніх років;
- план роботи / діяльності організації;
- рішення/розпорядження керівника організації;
- виникнення непередбачених обставин;
- нормативний документ;
- інше.

Поле для посилання на сайт чи додавання документа.



Чи передбачені в завданні/документі кількісний вираз необхідного споживання предмета закупівлі?



Так, є

Поле для посилання на сайт чи додавання документа (вказати документ, що підтверджує / розрахунок).



Ні, немає



6 Грудня, 2022

Яким документом чи вимогою передбачені технічні характеристики до предмета закупівлі?



- нормативно-правовий акт;
- зовнішні стандарти;
- внутрішні стандарти;
- співставність предмета закупівлі, який відповідає технічним вимогам щодо встановленого обладнання в організації;
- нормативний документ;
- технічні характеристики сформовані замовником самостійно;
- інше.

Поле для посилання на сайт чи додавання документа.



Які дії здійснював замовник для вивчення технічних характеристик предмета закупівлі?



- проведення внутрішніх консультацій із підрозділами;
- проведення зовнішніх консультацій з ринком;
- моніторинг ринку з відкритих джерел;
- аналіз затверджених методик та правил;-
- аналіз нормативних документів;
- інше.

Поле для посилання на сайт чи додавання документа.





6 Грудня, 2022

На підставі чого проводився розрахунок очікуваної вартості предмета закупівлі?



- проведення внутрішніх консультацій із підрозділами;
- проведення зовнішніх консультацій з ринком;
- калькуляція потреби;
- тимчасовий/постійний кошторис;
- бюджетна програма;
- методика, затверджена внутрішнім рішенням замовника;
- моніторинг ринку з відкритих джерел;
- аналіз затверджених загальнодоступних методик та правил;
- аналіз нормативних документів;
- інше.

Поле для посилання на сайт чи додавання документа.





6 Грудня, 2022

ВИСНОВКИ

Наше дослідження результатів аналізу інформації, отриманих із сайтів Замовників, та проведеного опитування замовників, виявило ряд проблемних моментів практичної реалізації вимог щодо оприлюднення обґрунтування технічних та якісних характеристик предмета закупівлі, його очікуваної вартості та/або розміру бюджетного призначення, що були спричинені змінами до Постанови 710. Основними з них є формальний підхід до заповнення інформації Замовниками та призводить до неможливості якісно її проаналізувати.

Врегулювання цього питання на рівні Закону шляхом встановлення вартісного порогу в розмірі 1 млн грн, починаючи з якого у Замовників буде виникати обов'язок оприлюднювати обґрунтування інформації, дозволить аудиторам покращити механізм обробки інформації. Водночас покращення якості оприлюдненої інформації дозволить громадським організаціям більш ефективно здійснювати зовнішній моніторинг.

Реалізація для Замовників можливості в електронній системі закупівель вибирати із запропонованих переліків необхідні документів та зазначати посилання на них дозволить мінімізувати витрачання часу, зменшити адміністративне навантаження. При цьому здійснювати аналіз розміщеної в такий спосіб інформації буде набагато простіше та ефективніше.

Лише симбіоз реалізації вищезазначених рекомендацій дозволить перейти від формалізму до ефективного застосування механізму оприлюднення обґрунтування інформації. При цьому реалізація лише окремих рішень не зможе надати необхідного результату та суттєво не змінить ситуацію.



6 Грудня, 2022

ДОДАТКИ

Таблиця 1

Ціновий діапазон, млн грн	Кільк. процедур без моніторингу	З моніторингом	Всього	% моніторингу
(-0.0998, 0.998]	251657	3303	254960	1.3
(0.998, 1.996]	35346	1999	37345	5.4
(1.996, 2.994]	15738	1314	17052	7.7
(2.994, 3.992]	9192	1143	10335	11.1
(3.992, 4.99]	5400	922	6322	14.6
(4.99, 5.988]	2367	589	2956	19.9
(5.988, 6.986]	1802	386	2188	17.6
(6.986, 7.984]	1328	333	1661	20.0
(7.984, 8.982]	1027	251	1278	19.6
(8.982, 9.98]	830	239	1069	22.4
(9.98, 10.978]	785	216	1001	21.6
(10.978, 11.976]	574	162	736	22.0
(11.976, 12.974]	474	156	630	24.8
(12.974, 13.972]	411	136	547	24.9
(13.972, 14.97]	410	123	533	23.1
(14.97, 15.968]	330	104	434	24.0
(15.968, 16.966]	311	83	394	21.1
(16.966, 17.964]	269	76	345	22.0
(17.964, 18.962]	271	72	343	21.0
(18.962, 19.96]	182	95	277	34.3
(19.96, 20.958]	225	90	315	28.6
(20.958, 21.956]	190	66	256	25.8
(21.956, 22.954]	163	45	208	21.6
(22.954, 23.952]	149	60	209	28.7