



CENTRE OF
EXCELLENCE IN
PROCUREMENT
at Kyiv School of Economics

грудень / 2022

Чому закупівлі робіт не завжди є успішними і як це вирішити



cep.kse.ua



cep@kse.org.ua



facebook.com/CEP.KSE



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



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 командою Центру вдосконалення закупівель (СЕР) Міністерству економіки України. 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: Крістіна Артеменко, Лілія Лахтіонова, Олексій Грибановський, Анна Юлдашова

Центр вдосконалення закупівель Київської школи економіки, 2022



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**EURASIA
FOUNDATION**

ЗМІСТ

Глосарій	4
Резюме	5
Вступ	6
Розділ 1. Дослідження наявного стану процедур закупівель робіт та аналіз причин їх неуспішності	8
1.1. Загальний аналіз результативності процедур закупівель	8
1.2. Аналіз причин неуспішності процедур закупівель	11
Розділ 2. Дослідження виконання, внесення змін та причин розірвання договорів закупівлі робіт	13
2.1. Аналіз договорів, що перебувають у статусі “активні”	14
2.2. Аналіз причин внесення змін до договорів	15
2.3. Особливості дії воєнного часу (окремі випадки виконання договорів та внесення до них змін)	18
2.4. Аналіз причин розірвання договорів	20
Розділ 3. Проблемні питання закупівель робіт та послуг з поточного ремонту та рекомендації щодо підвищення рівня успішності закупівель	24
ВИСНОВКИ	29
Додатки	31

Глосарій

Воєнний стан - це правовий режим, введений відповідно до Указу Президента України від 24.02.2022 № 64 “Про введення воєнного стану в Україні”.

Досліджуваний сектор - будівельні роботи та послуги з поточного ремонту.

Закон - Закон України “Про публічні закупівлі” від 25.12.2015 № 922-VIII.

Ефективна закупівля - це закупівля, результат якої повністю відповідає цілям, які були поставлені, та потребам, які були визначені замовником.

Європейські відкриті торги - закупівля товарів, робіт та послуг очікувана вартість, яких дорівнює або перевищує для товарів та послуг 133 тис. євро, а для робіт 1500 тис. євро. Під час такої закупівлі розгляд тендерних пропозицій здійснюється до аукціону

Неуспішні процедури закупівель - це процедури закупівлі, які відмінені або не відбулися, а в модулі BI Prozorro¹ зазначені як “неуспішні” та “скасовані”.

Успішна закупівля - це процедура закупівлі, яка завершена укладенням договору про закупівлю.

¹Публічний модуль аналітики <https://bi.prozorro.org/hub/> та професійний модуль аналітики <https://bipro.prozorro.org/>

Резюме

Тема закупівель в Prozorro, зокрема робіт, завжди є гарячою темою для обговорення. Не дивно, що купувати роботи складніше, ніж товари або послуги, через їхню складність та нормативне регулювання. Тому наша команда вирішила дослідити питання закупівлі робіт більш детально.

Мета проведення дослідження полягає в тому, щоб дослідити процедури закупівель робіт, а також виконання укладених договорів. Дослідження спрямоване на з'ясування причин, чому деякі закупівлі не можуть бути успішними та на вирішення проблем, які виникають з процедурами закупівель та виконанням договорів.

Аналіз даних з модуля аналітики BI Prozorro показав, що з 2019 по 2021 роки закупівлі робіт за вартістю займають значне місце та вартість таких закупівель зростає щороку, зокрема завдяки програмі "Велике будівництво". Ми виявили, що відсоток успішних процедур закупівлі робіт є більш високим, ніж у випадку товарів та послуг.

Проаналізувавши дані ми встановили, що в період з 2019 по 2021 роки спостерігалось зменшення частки розірвання договорів на роботи (відносно кількості та вартості). Проте, у 2022 році ця тенденція була порушена через введення воєнного стану. Оскільки кількість договорів, які розриваються, зменшується кожен рік, можна стверджувати, що договори, укладені в результаті закупівлі через Prozorro, в більшості випадків виконуються.

За результатами дослідження ми зробили такі висновки:

1. закупівлю робіт потрібно продовжувати проводити через Prozorro, при цьому немає потреби у визначенні окремих порядків/особливостей/створенні нових інструментів або проведенні закупівель поза електронною системою закупівель. Проте, діючі процедури закупівель можна покращувати як на законодавчому рівні, так і технічно;
2. розробивши відповідне регулювання та методологічне забезпечення замовників щодо проведення закупівель робіт та послуг з поточного ремонту, в тому числі, щодо контрактів "Проектуй та будуй", можна зменшити кількість невдало проведених закупівель через Prozorro;
3. розширення на законодавчому рівні переліку випадків коли можна вносити зміни до істотних умов договору про закупівлю дозволить зменшити кількість зупинених та розірваних договорів. Для поліпшення сервісу та зручності замовників пропонуємо розглянути можливість впровадження випадючого переліку можливих причин розірвання договорів у електронній системі Prozorro.

Вступ

Передумовами для проведення дослідження стали:

по-перше, дискусії, що не припиняються з моменту запровадження Prozorro стосовно того, що електронна система закупівель не дозволяє швидко та гнучко здійснювати закупівлі робіт та послуг з поточного ремонту, що призводить до неуспішних та довготривалих закупівель. Прихильники цієї думки вбачають, що єдиним способом покращити ситуацію та досягти потрібної гнучкості можливо лише застосовуючи окремий механізм закупівель поза електронною системою. Тому, окремі великі та дороговартісні закупівлі здійснюються поза електронною системою закупівель Prozorro. В якості прикладу можна навести виведення з-під дії Закону закупівлі робіт з будівництва Великої кільцевої автомобільної дороги навколо м. Києва²;

по-друге, питання відновлення країни. Кожен день з моменту повномасштабного вторгнення росія нищить інфраструктуру України. Враховуючи значні руйнування³ та наявні обсяги закупівель робіт з ліквідації наслідків збройної агресії рф в умовах воєнного стану та після завершення військових дій, актуальним залишається питання як успішності процедур закупівель, так і виконання укладених договорів.

Враховуючи це, ми вирішили дослідити процедури закупівель робіт та послуг з поточного ремонту, порівняти їх із закупівлями товарів та інших послуг та розглянути стан виконання договорів і причини їх розірвання.

Дослідження складається з трьох розділів, два з яких присвячені аналізу різних даних за період 2019-2022 років, а третій містить рекомендації.

В Розділі 1 на підставі даних, наявних в системі Prozorro та опрацьованих за допомогою модулю аналітики BI Prozorro, досліджується наявний стан процедур закупівель робіт та послуг з поточного ремонту та описується аналіз причин їх неуспішності.

Розділ 2 присвячений дослідженню виконання договорів закупівлі робіт та послуг з поточного ремонту, змін, що вносяться до них та причини їх розірвання.

Розділ 3 містить рекомендації щодо підвищення результативності процедур закупівель, а також виконання договорів.

Об'єктом (сектором) дослідження є: процедури закупівель будівельних робіт та послуг з поточного ремонту, оголошені у 2019, 2020, 2021, 2022 (станом на 1 листопада) роках та договори укладені за результатами їх проведення. Оскільки поточний ремонт має значні обсяги, лівову частину яких займає поточний середній ремонт в дорожній галузі, цей

²<https://zn.ua/ukr/macrolevel/chomu-budivnitstvo-kijivskoj-okrzhnoj-khochut-provesti-bez-prozorro-i-chim-tse-zahrozhuje.html>

³<https://damaged.in.ua/damage-assessment>

сегмент включено до об'єкту дослідження, незважаючи на те, що даний предмет закупівлі не є роботами в розумінні Закону.

Будівельні роботи та поточний ремонт закуповуються із застосуванням розділу 45:45000000-7 Єдиного закупівельного словника. Водночас за цим кодом замовники часто закуповують послуги з експлуатаційного утримання об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури. З метою коректного аналізу до сектора дослідження включені дані щодо закупівель, зазначених в електронній системі за розділом 45 “Будівельні роботи та поточний ремонт”, за виключенням експлуатаційного утримання та обслуговування.

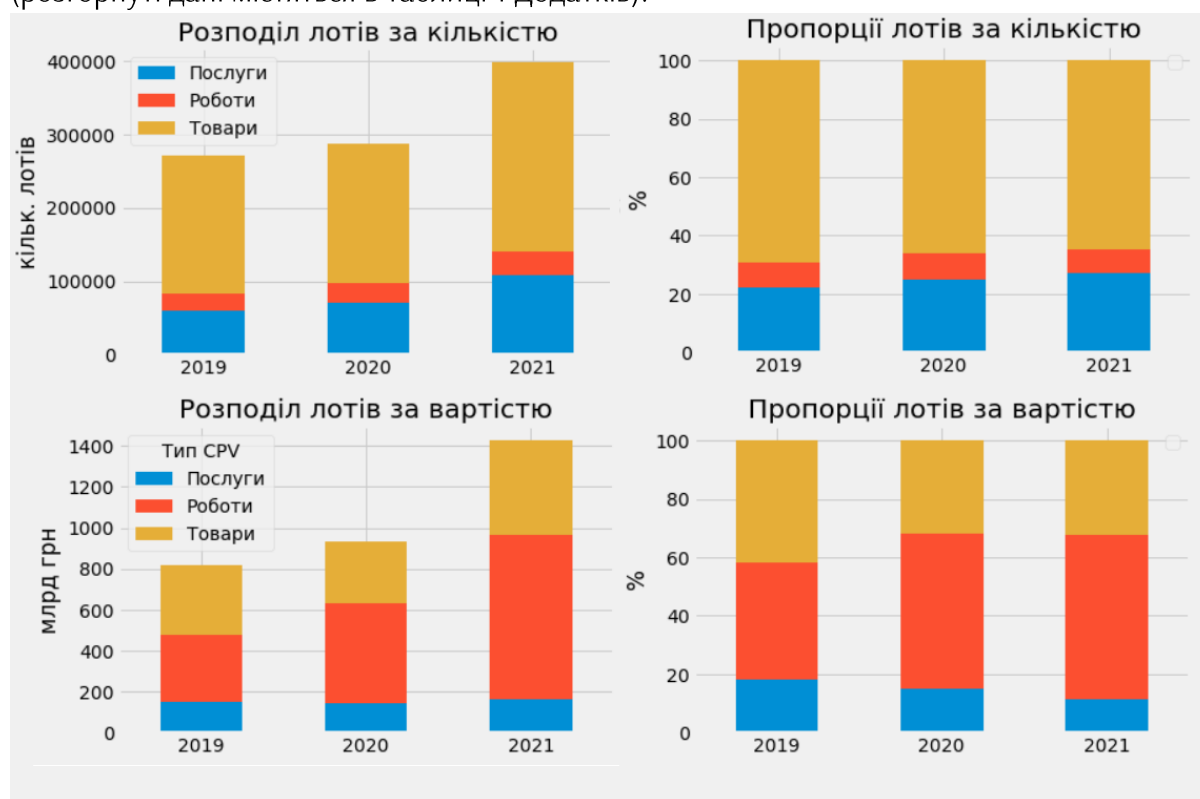
Для дослідження було використані дані модулю аналітики BI Prozorro щодо надпорогових конкурентних і неконкурентних процедур закупівель.

По тексту, у таблицях та діаграмах до категорії “роботи” включено роботи (капітальний ремонт, реконструкція, нове будівництво тощо) та послуги з поточного ремонту.

Розділ 1. Дослідження наявного стану процедур закупівель робіт та аналіз причин їх неуспішності

Ми проаналізували всі оголошені процедури закупівель за період 2019 - 2021 років. Оцінка стану результативності процедур закупівель здійснювалася за вартісними та кількісними показниками.

Кількісні та вартісні показники процедур закупівель та їх питома вага від загального обсягу закупівель, оголошених у 2019-2021 роках в системі Prozorro, наведена на Графіку 1 (розгорнуті дані містяться в таблиці 1 Додатків).



Графік 1. Питома вага процедур закупівель від загального обсягу закупівель за кількістю та вартістю, оголошених у 2019-2021 роках.

1.1. Загальний аналіз результативності процедур закупівель

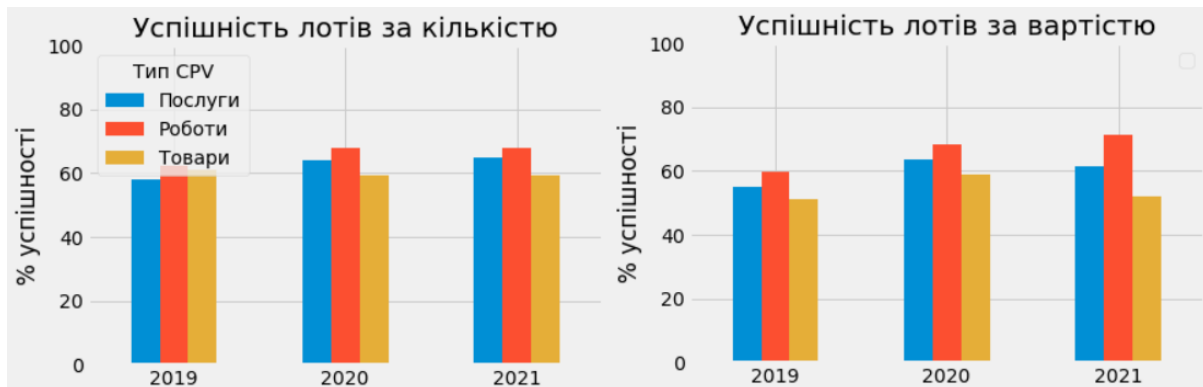
З графіку видно, що відносна кількість оголошених процедур закупівель робіт є незначною та складає в середньому трохи більше 8%. При цьому відносна вартість цих процедур закупівель зростає від 35,8% в 2019 році до 53,9% в 2021 році. Разом з цим відносна вартість оголошених процедур закупівель послуг знижується з 22,2% 2019 році до 13,6% у 2021 році, так само як і відносна вартість товарів.

Спостерігається зміна і абсолютних показників. Так, щорічно зростає очікувана вартість закупівель робіт з 292,9 млрд. грн у 2019 році до 769,4 млрд. грн у 2021 році. Це пов'язано

із впровадженням програми “Велике будівництво”⁴ об’єктів соціальної сфери та дорожньо-транспортної інфраструктури.

Можемо зробити висновок, що в загальній структурі вартості всіх оголошених процедур закупівель, процедури закупівель робіт займають більшу половину та мають тенденцію до зростання.

Співвідношення успішних процедур закупівель товарів робіт і послуг наведено на Графіку 2 (розгорнуті дані містяться в таблиці 2 Додатків).



Графік 2. Питома вага успішних процедур закупівлі за кількістю та вартістю, оголошених у 2019-2021 роках.

За період 2019-2021 років відсоток успішних закупівель робіт зріс, як кількісно так і вартісно. За кількістю у 2020 та 2021 роках відсоток успішних процедур залишався незмінним на рівні 68,3%, при цьому відсоток за вартістю збільшувався щороку та у 2021 році склав 71%.

Варто зазначити, що закупівлі робіт підрядника здійснювалися двома способами:

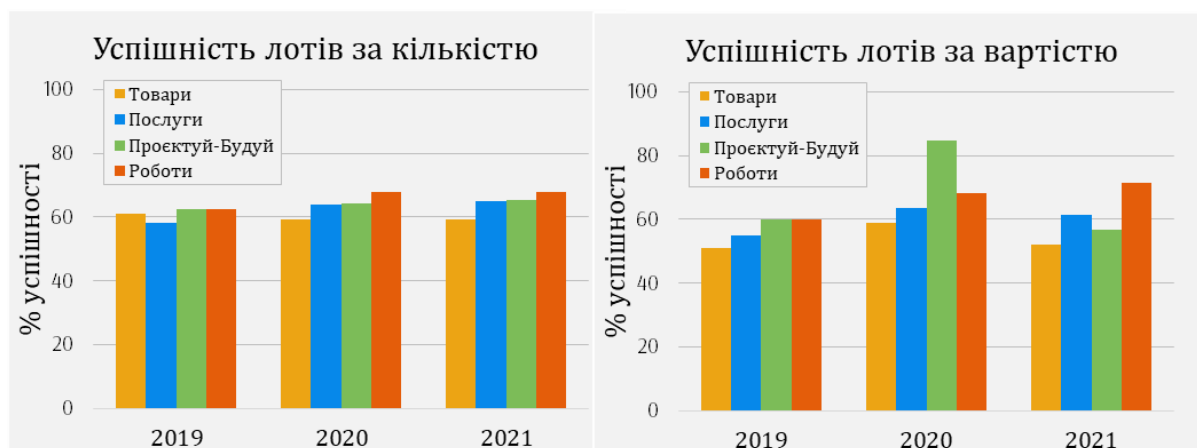
1. за наявності затвердженого проєкту та проєктно-кошторисної документації. Тобто закуповувалися лише роботи (“класичний” спосіб закупівлі робіт);
2. разом із закупівлею проєкту. Тобто закуповувалися розробка проєкту та роботи в рамках однієї процедури (закупівлі за контрактами “Проєктуй та будуй”⁵,

⁴Програма “Велике будівництво” - державна програма, спрямована на масштабну розбудову якісної інфраструктури в Україні, яка стартувала в березні 2020 року. Вона передбачала будівництво та відновлення об’єктів транспортної інфраструктури - автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення, мостів, аеропортів, а також соціальної інфраструктури - шкіл, дитячих садочків, медичних закладів, спортивних об’єктів. Реалізація цієї програми у 2020-2021 роках здійснювалася за рахунок коштів державного бюджету, державного фонду регіонального розвитку, місцевих бюджетів з обранням підрядників із застосуванням електронної системи Prozorro.

⁵Сучасна форма контрактів “Design&Build” (одна компанія проєктує та будує). Можливість закуповувати поточний ремонт з розробленням проєктної документації або роботи з будівництва об’єктів з розробленням проєктної документації з’явилась в законодавстві 26.06.2021 завдяки Закону від 25.06.2021 № 1530-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1530-20#n13>

переважно під час закупівлі послуг з поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування).

Аналіз даних свідчить про те, що кількість закупівель за другим способом незначна. Більшість замовників не використовує такий підхід. Ймовірно, це пов'язано з відсутністю відповідного регулювання, зокрема принципів ціноутворення та методики визначення вартості об'єктів будівництва та поточного ремонту за такими контрактами. Всього за період з 2019 по 2021 рік було оголошено 438 процедур закупівель. Показники успішності таких закупівель порівняно із загальними показниками "класичних" закупівель кардинально не відрізняються. Це можна побачити на графіку 3 (розгорнуті дані містяться в таблиці 3 Додатків). Для прикладу, по кількості в 2020 році були завершені закупівлі в 64.2% випадках, а по вартості - в 84.6%, тоді як в "класичних" закупівлях робіт ці показники склали 67.9% та 68.1%. Це дозволяє зробити висновок, що закупівлі за договорами "Проектуй та будуй" не є більш успішними, ніж закупівлі робіт за "класичним" способом.



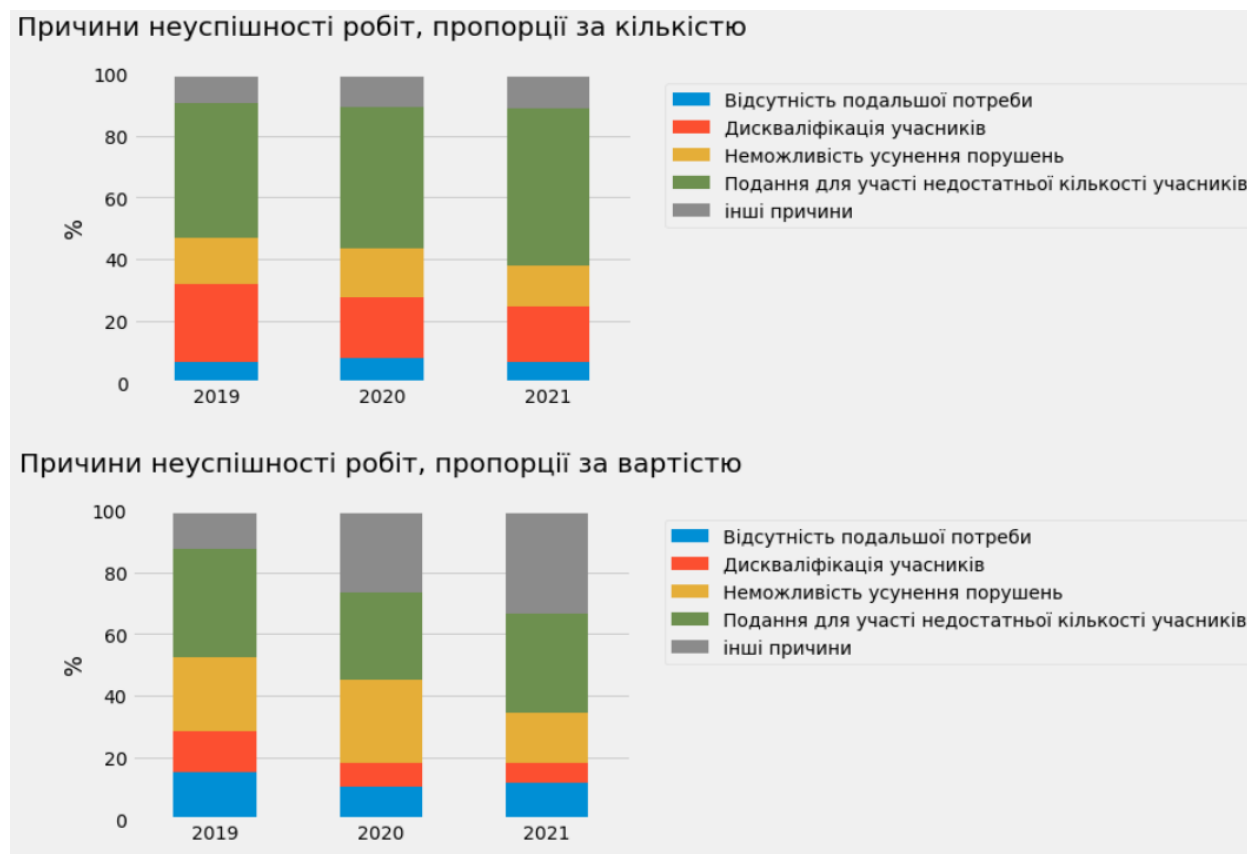
Графік 3. Питома вага успішних процедур закупівлі за кількістю та вартістю, оголошених у 2019-2021 роках, в тому числі закупівлі за контрактами "Проектуй та будуй"

Відсоток успішних процедур закупівлі послуг за кількістю щороку збільшується та в 2021 році складає 65%, при цьому за вартістю зростає до 2020 року, а в 2021 році знижується до 63,5%. На відміну від послуг, успішні закупівлі товарів за кількістю в 2021 році складають 59,3%, а за вартістю 52,2% від всіх оголошених закупівель товарів в цьому році.

Отже, загальний аналіз успішності процедур закупівель свідчить, що процедури закупівлі робіт більш успішні, ніж товарів та послуг.

Водночас більше 30% оголошених процедур закупівлі робіт за кількістю та майже стільки ж за вартістю є неуспішними (або відмінені, або не відбулися). При цьому з усіх оголошених процедур закупівлі послуг та товарів більше 40% за кількістю є неуспішними та приблизно стільки ж за вартістю. Однак, варто відмітити тенденцію до зниження рівня неуспішних процедур закупівлі робіт з 37,6% у 2019 році до 31,5% у 2021 році за кількісними показниками та з 39,1% у 2019 році до 28,7 % в 2021 році за вартісними показниками. Схожа динаміка прослідковується і в процедурах закупівлі товарів та інших послуг.

Питома вага неуспішних процедур закупівлі та причини їх неуспішності відображено на Графіку 4 (розгорнуті дані містяться за контрактами “Проектуй та будуй” в таблиці 4 Додатків). На першому графіку проілюстровано співвідношення неуспішності за кількістю оголошених закупівель робіт, на другому графіку - за вартістю.



Графік 4. Питома вага причин неуспішних процедур закупівлі робіт за кількістю та вартістю, оголошених у 2019-2021 роках.

1.2. Аналіз причин неуспішності процедур закупівель

Розглядаючи причини неуспішності процедур закупівель, ми виокремили найбільш вагомі:

- подання для участі недостатньої кількості учасників;
- дискваліфікація учасників;
- неможливість усунення порушень;
- відсутність подальшої потреби в закупівлі.

Найчастіше причиною неуспішності для всіх предметів закупівель є “Подання для участі недостатньої кількості учасників”, яка складається з процедур закупівель, що не відбулися у зв’язку з відсутністю достатньої кількості учасників та внаслідок допущення до оцінки менше двох тендерних пропозицій в “європейських відкритих торгах”. При цьому питома вага цієї причини в оголошених закупівлях робіт значно менша, ніж в товарах та

послугах. Так, у 2021 році відсоток неуспішних закупівель у досліджуваному секторі відносно кількості закупівель склав 51,1% проти 77,2% - при закупівлі послуг та 79,4% - при закупівлі товарів. Відносно вартості - 32,3% проти 58,6% при закупівлі послуг та 65,2% - при закупівлі товарів. Це може пояснюватися, зокрема:

- некоректним визначенням очікуваної вартості закупівлі, власне її заниженням; та/або
- встановленням спеціальних вимог в тендерній документації, які штучно обмежують коло потенційних учасників.

Наступною причиною неуспішності процедур закупівлі за період 2019-2021 років є **“Дискваліфікація учасників”**. Відсоток процедур закупівлі, що не відбулися через дискваліфікацію учасників, скорочується протягом зазначеного періоду, як за кількісними з 25,3% в 2019 році до 18,2% в 2021 році, так і за вартісними показниками з 13,3% в 2019 до 6,7% в 2021. Разом з тим, подібна динаміка прослідковується і стосовно товарів та послуг. Можна припустити, що це пов'язано із наданням учаснику законодавством права, починаючи з квітня 2020 року, усувати виявлені замовником невідповідності в інформації та документах протягом 24 годин. Незважаючи на загальну тенденцію падіння показника дискваліфікації, він значно перевищує аналогічний в процедурах закупівель товарів та послуг. Це може пояснюватися:

- недостатньою компетентністю учасників (допущення помилок під час підготовки тендерної пропозиції); та/або
- низьким рівнем фаховості замовників під час підготовки тендерної документації та/або їх недобросовісністю (встановлення спеціальних вимог тендерної документації, що штучно обмежують коло потенційних учасників).

Наступними причинами неуспішності процедур закупівель, які ми дослідили, є **“Неможливість усунення порушень”** та **“Відсутність подальшої потреби в закупівлях”**. Відсоток неуспішних процедур за цими причинами при закупівлі робіт вище, ніж при закупівлі товарів та послуг. У зв'язку з цим ми проаналізували детально 25 процедур закупівель оголошених у 2021 році та відмінених у зв'язку з неможливістю усунення порушення та 25 закупівель відмінених у зв'язку з відсутністю подальшої потреби. За результатами аналізу оприлюдненої інформації в Prozorro виявлено, що у більшості випадків після оголошення закупівлі замовники відміняли процедуру закупівлі у зв'язку з:

- помилковим визначенням очікуваної вартості закупівлі;
- необхідністю внесення змін до обсягів робіт та технічного завдання, що впливає на зміну очікуваної вартості;
- необхідністю у коригуванні проєктної документації.

Крім того, рішення замовників щодо відміни 8 процедур закупівель, оголошених у 4 кварталі 2021 року у зв'язку з відсутністю подальшої потреби в закупівлі, прийняті з огляду на введення воєнного стану.

При проведенні аналізу інших причин неуспішності процедур закупівель за вартістю, ми звернули увагу на значне підвищення відсотку відміни процедур закупівель робіт, товарів

та послуг **“внаслідок обставин непереборної сили”**, оголошених у 2021 році. Проаналізувавши більш детально 52 неуспішні процедури закупівлі робіт загальною очікуваною вартістю 35,5 млрд. грн, кожна з яких перевищила 100 млн. грн, виявили, що причиною є введення воєнного стану та продовження строку його дії.

Тож, насамперед, наявний рівень неуспішності закупівель з вищезазначених причин може пояснюватися:

- недостатньою компетенцією замовників або їх недоброчесністю;
- недоліками при плануванні та підготовці документального обґрунтування під час формування технічного завдання (технічної специфікації);
- встановленням вимог, що штучно обмежують коло потенційних учасників;
- введенням воєнного стану.

Також призводити до неуспішності закупівель може недостатня компетентність учасників, які допускають помилки під час підготовки тендерної пропозиції.

Розділ 2. Дослідження виконання, внесення змін та причин розірвання договорів закупівлі робіт

З метою дослідження стану виконання договорів було проаналізовано договори, укладені у 2019-2022 роках. Дані стосовно стану договорів⁶ наведено на графіку нижче (Графік 5) (розгорнуті дані містяться в таблиці 5 Додатків).



Графік 5. Питома вага стану договорів, укладених у 2019-2022 роках за кількістю та вартістю (дані наведені станом на жовтень - листопад 2022 році).

⁶Показники статусу договорів змінюються в залежності від дати вивантаження даних. При оновленні інформації статус договору “Активний” може змінитися на статус “Виконаний” або “Розірваний”

2.1. Аналіз договорів, що перебувають у статусі “активні”

З наведеного графіка видно, що відсоток договорів зі статусом “активний” в 2022 році (це договори, які були укладені у 2022 році і мали б бути виконанні в цьому ж році), мають суттєво вищий відсоток, ніж в попередні роки. Це пояснюється загальноприйнятою практикою укладання договорів до 31 грудня. Звітуння за договорами відбувається на початку наступного року. Як правило, продовження дії таких договорів також здійснюється наприкінці року. Враховуючи це, частина “активних” договорів, укладених в 2022 році, може перейти в статус “виконані” в січні-лютому наступного року, а інша частина продовжити свою дію на наступні періоди.

Оскільки в 2019-2020 роках залишились “активними” близько 20% договорів, а в 2021 році цей відсоток збільшився до 33%, ми вирішили дослідити причини, через які укладені договори залишаються в цьому статусі.

Ми обрали договори в статусі “активні” за методом випадкової вибірки за період 2019-2021 роки та проаналізували дати укладання цих договорів, строки їх планового виконання, наявність додаткових угод на продовження строку дії та провели опитування в окремих випадках. Проаналізувавши обрані договори, ми отримали такі результати:

- у близько половини всіх договорів продовжено строк їх дії, тож логічно, що вони знаходяться в статусі “активний” (згідно з даними отриманими з модуля VI Prozorro);
- близько 5% договорів продовжують виконуватися, а тому також логічно, що вони знаходяться в статусі “активні”. При цьому строк дії таких договорів не продовжено, оскільки замовники вважають достатнім наявність в договорі умови про його дію до повного виконання і не вважають за потрібне укласти додаткові угоди на продовження дії договору (з’ясовано через опитування);
- близько 10% договорів, які мали статус “активні” на момент вивантаження даних вже змінили свій статус на “завершені” (згідно з даними отриманими з модуля VI Prozorro);
- близько 10% договорів, що перебувають в статусі “активні”, вже є виконаними, але в Prozorro не оприлюднено звіти про їх виконання (з’ясовано через опитування);
- приблизно 10% мають строк завершення договору у грудні 2022 року (згідно з даними отриманими з модуля VI Prozorro). Тож, ймовірно найближчим часом можуть з’явитися звіти про їх виконання. Однак, зважаючи на те, що близько 10% договорів в системі є завершеними, але про їх виконання не розміщено звіти в Prozorro, можна припустити, що по значній частині цих договорів також не буде розміщено звіти;
- щодо близько 15% договорів ми не маємо інформації. Вони можуть бути виконаними, але неповідомлені, можуть бути невиконаними і не розірваними, а можуть знаходитися в стані виконання.

Цей результат можемо екстраполювати на стан всіх “активних” договорів у досліджуваному періоді. Отже, можна припустити, що більше половини договорів, які

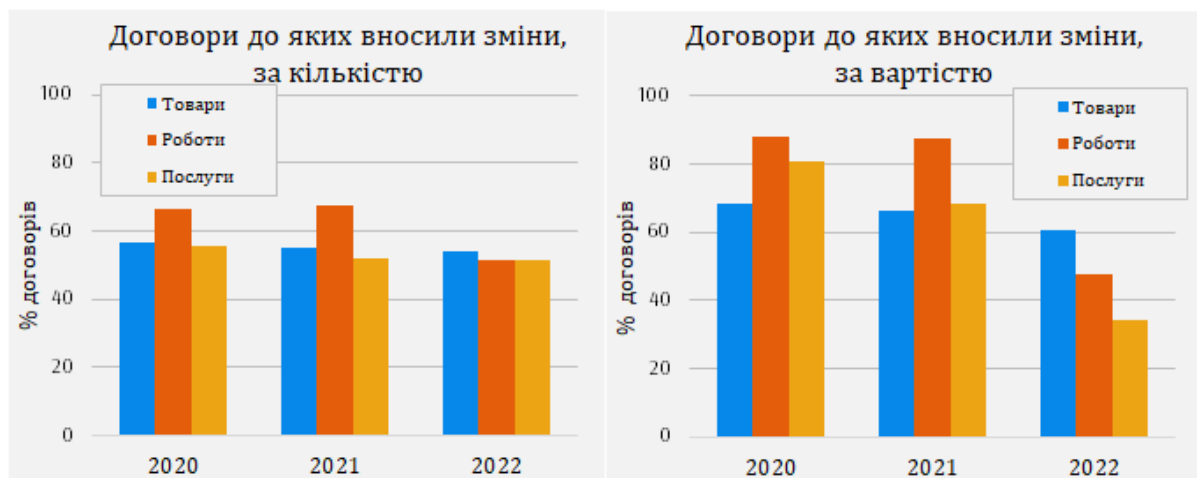
мають статус “активні”, виконуються або принаймні продовжили строк дії договору. Майже третина вже виконані, з яких відносно більшої частини не розміщено звіти про їх виконання. При цьому залишається невелика частина договорів в статусі “активні”, про стан виконання яких інформація відсутня.

Підсумовуючи, можна відмітити, що із всієї кількості договорів зі статусом “активні” лише трохи більше 60% дійсно перебувають в стані виконання (реально здійснюються роботи) або строк їх виконання продовжений.

2.2. Аналіз причин внесення змін до договорів

Протягом дії договору замовники можуть вносити **зміни до істотних умов**. Перелік випадків передбачений статтею 41 Закону. Тож ми вирішили проаналізувати, до якої кількості договорів вносяться зміни та якими є причини змін.

Отже, зміни вносилися замовниками більше ніж до 66% договорів закупівлі робіт за кількістю та більше ніж до 87% за вартістю протягом 2020 та 2021 років. При цьому до договорів закупівлі товарів та послуг зміни вносилися до майже 55% за кількістю та майже 70% за вартістю. Відносні показники по кількості та вартості договорів, які мають додаткові угоди, наведено на Графіку 6 (розгорнуті дані містяться в таблиці 6 Додатків).



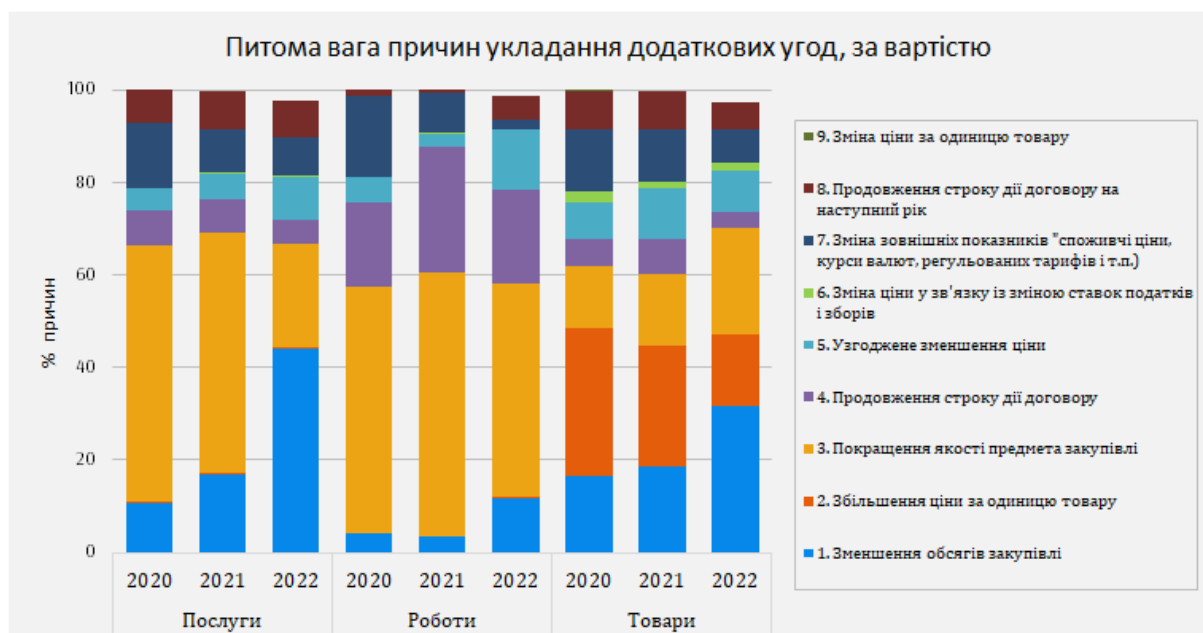
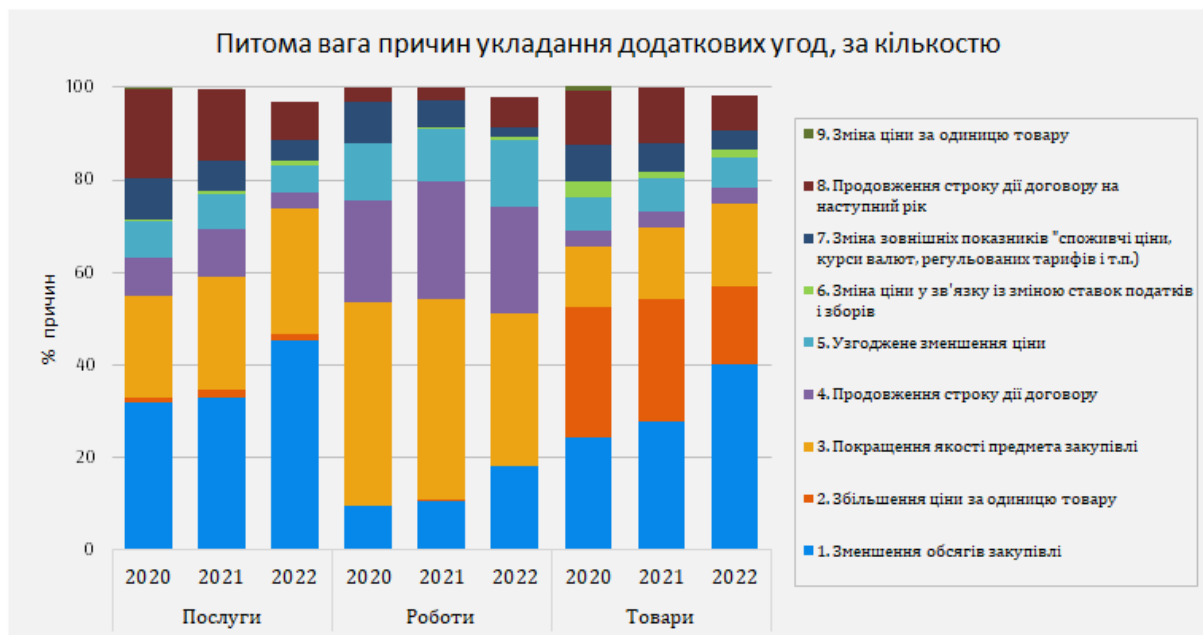
Графік 6. Питома вага договорів, які мають додаткові угоди за кількістю та вартістю, оголошених у 2020-2022 роках.

Протягом 2020-2022 років до договорів закупівлі робіт вносилися зміни з причин:

- покращення якості закупівлі. Відносні показники по кількості договорів коливалися від 43,8% в 2020 році до 33% в 2022 році. Це найвищий відсоток з усіх причин, які використовували замовники при зміні істотних умов;
- продовження строку дії договору. Відносні показники по кількості договорів коливалися від 22,1% в 2020 році до 23% в 2022 році.
- узгоджене зменшення ціни. Відносні показники по кількості договорів коливалися від 12,2% в 2020 році до 14,4% в 2022 році.

- зменшення обсягів закупівлі. Відносні показники по кількості договорів коливалися від 9,5% в 2020 році до 18% в 2022 році.
- збільшення ціни за одиницю. Відносні показники по кількості договорів коливалися від 0,2% в 2020 році до 0,3% в 2022 році;
- зміна індексу споживчих цін, курсу іноземної валюти, біржових котирувань, регульованих цін (тарифів) і нормативів. Відносні показники по кількості договорів коливалися від 9% в 2020 році до 1,8 % в 2022 році.

Питома вага причин укладення додаткових угод по кількості та вартості наведена на Графіку 7 (розгорнуті дані містяться в таблиці 7 Додатків)



Графік 7. Питома вага причин укладення додаткових угод до договорів за кількістю та вартістю у 2020-2022 роках.

Ми дослідили більш детально додаткові угоди, які складали замовники до договорів закупівлі робіт, за деякими з вище зазначених причин. Для аналізу було обрано договори за методом випадкової вибірки, до яких вносилися зміни з причин, що мали досить високий відносний показник або були невластиві договорам закупівлі робіт, а саме:

- договори, до яких складали додаткові угоди на покращення якості предмету закупівлі (найбільший відносний показник по кількості);
- договори, до яких складали додаткові угоди у зв'язку із збільшенням ціни за одиницю (ця причина не властива для договорів закупівлі робіт);
- договори, до яких складали додаткові угоди у зв'язку зі зміною індексу споживчих цін, курсу іноземної валюти, біржових котирувань, регульованих цін (тарифів) і нормативів (ця причина не властива для договорів закупівлі робіт).

Найбільше замовники вносили зміни до договорів з причини **покращення якості предмету закупівлі**. З нашої точки зору логічним було б зазначати зміни, які б впливали на покращення предмета закупівлі, застосування інноваційних технологій, власне те, що могло б вплинути на якісну складову виконання робіт. Натомість, у близько 80% договорів зміни були внесені в частині перерозподілу фінансування, зміни джерела фінансування, зміни календарного графіка виконання робіт, строків виконання робіт та строку дії договору. У зв'язку з чим здійснювалося уточнення договірної ціни в розрізі років відповідно до розподілу обсягів фінансування. Також приблизно 25% договорів зазнали змін в частині зміни реквізитів сторін. Крім того, близько 5% договорів мали зміни, що стосувалися уточнення суми авансу. При цьому проаналізовані додаткові угоди містили одночасно різні причини внесення змін.

Екстраполюючи отриманий результат на стан всіх договорів, до яких було внесено зміни з причини покращення якості предмета закупівлі, можна констатувати, що внесені зміни до договорів не стосуються покращення якості предмета закупівлі.

Тобто замовники в електронній системі під умовою “покращення якості” зазначають абсолютно інші причини, які призвели до укладання додаткових угод. Така ситуація не відображає реальних причин укладання додаткових угод і дає підстави стверджувати про необхідність розширення законодавчого списку умов внесення змін до договору.

Далі ми проаналізували договори, до яких укладали додаткові угоди у зв'язку із **збільшенням ціни за одиницю та зміною індексу споживчих цін, курсу іноземної валюти, біржових котирувань, регульованих цін і нормативів**. Таких договорів всього 64 за період 2020-2022 років. Проте, ці причини не притаманні для договорів закупівлі робіт, а тому ми вирішили вивчити їх більш детально.

За результатами проведеного аналізу ми виявили, що підвищення ціни договору відбулося лише у 3% договорів на відміну від 97%, у яких ціна не збільшувалася. При цьому у 83% договорів зміна умов стосувалася зниження ціни договору, а у 17% додаткові угоди передбачали зміну умов договору, не пов'язану із зміною ціни, а лише зміну реквізитів, перерозподіл коштів, деталізацію джерел фінансування, тощо.

Отже, можна зазначити, що замовники при зменшенні ціни договору, а також при зміні його умов, не пов'язаних із зміною ціни, безпідставно вказують випадки для внесення змін щодо збільшення ціни за одиницю товару або зміни індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників регульованих цін і нормативів.

В поодиноких випадках деякі замовники збільшують ціну договору про закупівлю після його підписання шляхом включення додаткових видів та/або обсягів робіт, а також збільшують ціну договору після її зменшення.

Підсумовуючи, варто зазначити, що оскільки перелік підстав внесення змін до істотних умов договору законодавчо обмежений, у замовників відсутня можливість відображати реальну причину зміни умов договору, що створює викривлення даних. Як результат, розбіжності між інформацією в електронній системі та внесеною в додаткові угоди призводить до формування помилкових висновків на їх підставі.

2.3. Особливості дії воєнного часу (окремі випадки виконання договорів та внесення до них змін)

Оскільки з початком повномасштабного вторгнення частина територій знаходиться під тимчасовою окупацією, а на окремих територіях ведуться воєнні (бойові) дії, а Урядом встановлено черговість відкриття асигнувань та здійснення платежів з огляду на введення воєнного стану⁷ ми припустили, що значна частина договорів, укладених на початку 2022 року, будуть призупинені з **причин введення воєнного стану**. Це також може стосуватися договорів, які були укладені наприкінці 2021 року зі строком виконання в 2022 році та наступних періодах.

Для аналізу було відібрано 60 укладених договорів закупівлі (30 договорів укладені в 2021 році та 30 договорів - у 2022 році) в діапазоні від 6,4 млн. грн до 4,7 млрд. грн, з яких до 51-ого договору були внесені зміни, що становить 85%.

Лева частина змін, що вносилися до проаналізованих договорів, стосувалася викладення в новій редакції плану фінансування та календарного графіку виконання робіт/надання послуг. Зазначені зміни були спричинені наступними обставинами:

- перерозподіл обсягів фінансування по роках, зміна планів фінансування відповідно до бюджетних зобов'язань (30 договорів);

⁷Внесені зміни до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 №590

- продовження строку дії договору у зв'язку із затримкою фінансування витрат замовника або настанням форс-мажорних обставин через введення воєнного стану (30 договорів).

При цьому більше змін вносилося саме до договорів про закупівлю в дорожній галузі на виконання робіт з ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення. Ці зміни стосувалися зміни умов надання та повернення забезпечення виконання договору.

Так, в договорах, у яких було внесено зміни щодо умов надання та повернення забезпечення виконання договору, деякі замовники передбачали наступне формулювання: “замовник залишає за собою право повернення забезпечення виконання договору за умови звернення підрядника щодо повернення такого забезпечення з одночасним надсиланням підрядником гарантійного листа про надання повторно забезпечення виконання договору на умовах, визначених договором, протягом 20 робочих днів після закінчення обставин непереборної сили (форс-мажорних обставин) або з дня отримання бюджетних асигнувань. У разі ненадання повторно забезпечення виконання договору у встановлений договором термін договір вважається розірваним”.

З 36 досліджених договорів, які були укладені службами автомобільних доріг в областях, до 17 були внесені такі зміни.

Вищезазначені зміни не відповідають випадкам зміни істотних умов договору про закупівлю, встановленим частиною п'ятою статті 41 Закону та випадкам, передбаченим п.19 Загальних положень Особливостей⁸.

Водночас внесення вищезазначених змін до договорів надає можливість, у разі надання забезпечення виконання договору у формі банківської гарантії, повернути кошти грошового забезпечення підряднику, а після закінчення обставин непереборної сили відновити забезпечення виконання договору про закупівлю.

Такий підхід дозволяє бізнесу на час призупинення виконання договорів вивільнити кошти та використовувати їх на нагальні потреби, зокрема, під час виконання поточних договорів з ліквідації наслідків збройної агресії РФ в умовах воєнного стану.

Отже, варто зазначити, що під час воєнного стану спостерігається ускладнення виконання зобов'язань за договорами, тому варто передбачити додаткові випадки на рівні регулювання, як можливість для зміни істотних умов договору.

⁸Особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачені Законом України “Про публічні закупівлі”, на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 №1178 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

2.4. Аналіз причин розірвання договорів

За період 2019-2021 років спостерігається зменшення частки розірваних договорів на роботи (відносно кількості та вартості). Серед договорів, укладених у 2022 році, питома вага розірваних договорів за кількістю у порівнянні з 2021 роком зросла, що може пояснюватися введенням воєнного стану. Так, із 193 розірваних договорів за 10 місяців 2022 року 44 (частка яких склала 22,8%) розірвані через неможливість виконання зобов'язань.

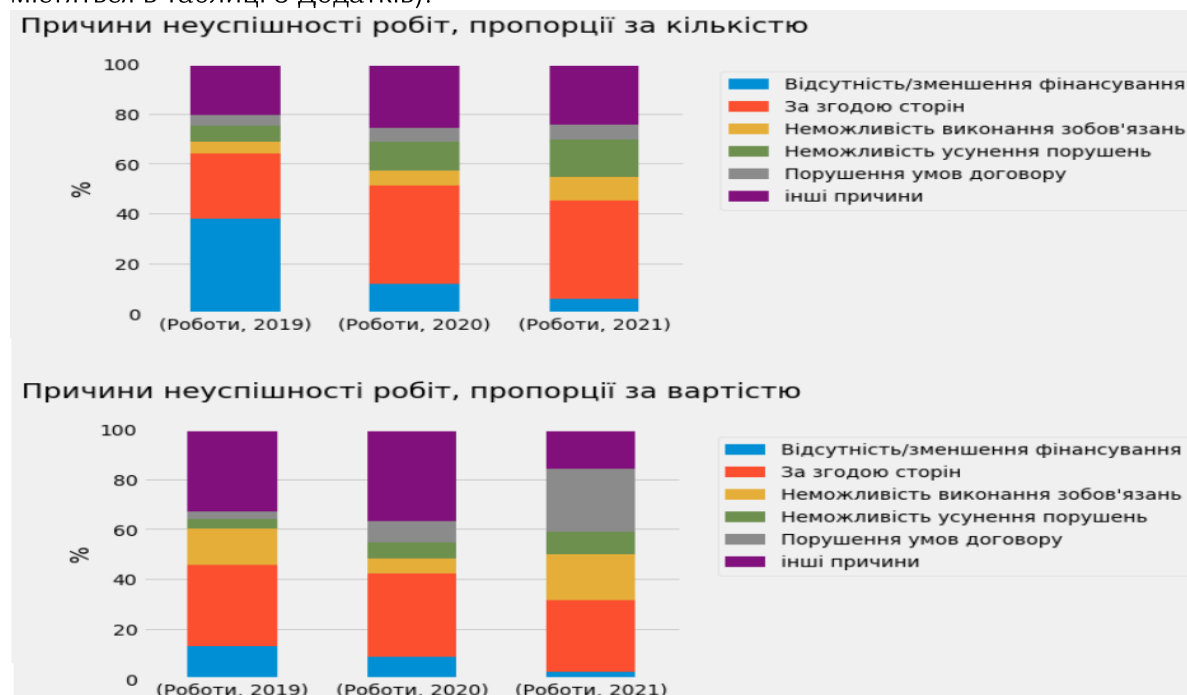
Тенденція до зростання відсотку розірваних договорів є негативним фактором, оскільки призводить до необхідності здійснювати додаткові закупівлі залишкових обсягів робіт. У зв'язку з цим зупиняється виконання робіт на цей період, що може тягнути за собою:

- додаткові фінансові витрати, наприклад, на охорону об'єкта та консервацію виконаних конструктивних елементів;
- збільшення вартості залишкових обсягів через подорожчання матеріально-технічних та трудових ресурсів.

Також здійснення додаткових закупівель залишкових обсягів може призводити до зміни підрядника, внаслідок чого, ймовірно, виникатимуть проблеми в частині забезпечення гарантій на виконані види робіт та гарантійного строку експлуатації об'єкта.

Тому ми більш детально розглянули причини розірвання договорів.

Дані стосовно причин розірвання договорів наведено нижче на Графіку 8 (розгорнуті дані містяться в таблиці 8 Додатків).



Графік 8 Питома вага причин розірвання договорів на закупівлю робіт, укладених у 2019-2022 роках за кількістю та вартістю (дані наведені станом на жовтень - листопад 2022 року)

В рамках дослідження проаналізовано 155 договорів закупівлі, що були укладені у 2021 році, за найбільш розповсюдженими причинами розірвання. Аналіз причин розірвання договорів здійснювався на підставі оприлюдненої в Prozorro інформації: договорів про закупівлю, додаткових угод до них, звітів про виконання договорів про закупівлю, листування сторін договору тощо.

Встановлено, що найбільш розповсюдженими причинами розірвання договорів є:

- розірвання договорів за згодою сторін;
- неможливість виконання зобов'язань;
- неможливість усунення порушень;
- порушення умов договору;
- інші причини.

Так, 39,5% від усіх розірваних договорів за кількістю та 29,1% за вартістю, складають договори, які були **розірвані за згодою сторін**.

Для проведення дослідження цієї причини розірвання договорів було проаналізовано 30 договорів про закупівлю в ціновому діапазоні від 10,2 млн. грн до 1,7 млрд. грн. При цьому 10 договорів із цих 30 було розірвано за згодою сторін після 24.02.2022.

У 27 випадках розірвання договорів в оприлюдненій інформації не міститься конкретизації обставин, що призвели до розірвання. При цьому найчастіше у звітах про виконання договорів та додаткових угодах про розірвання містяться посилання на умови щодо можливості розірвання договорів за домовленістю сторін та/або відповідні статті Цивільного та Господарського кодексів України.

Поряд з цим було виявлено, що договори за згодою сторін розривалися через настання обставин непереборної сили, а саме:

- через військову агресію російської федерації проти України (1 договір);
- “на вимогу Північного офісу Держаудитслужби” (1 договір);
- у зв'язку з неотриманням дозволу на початок будівництва (1 договір).

Крім того у 10 договорах замовники прозвітували про розірвання договорів за згодою сторін за наявності майже 100% обсягу виконаних робіт.

9,4% від усіх розірваних договорів за кількістю та 18,1% за вартістю, складають договори, які були розірвані **у зв'язку з неможливістю виконання зобов'язань**.

В рамках проведення дослідження цієї причини розірвання договорів було проаналізовано 30 договорів в ціновому діапазоні від 4,2 млн. грн до 1,3 млрд. грн. При цьому 26 договорів із них було розірвано у зв'язку з неможливістю виконання зобов'язань після 24.02.2022.

У 24 випадках розірвання договору на підставі вищезазначеної причини в звітах міститься посилання на обставини непереборної сили, а саме введення воєнного стану.

Підтвердженням обставин настання непереборної сили вказано лист від 28.02.2022 № 2024/02.0-7.1 Торгово-промислової палати України.

Також було виявлено, що у зв'язку з неможливістю виконання зобов'язань договори розривалися через:

- настання обставин, що перешкоджають виконанню умов договору (3 договори);
- у зв'язку з порушенням строків виконання робіт (1 договір);
- за згодою сторін на підставі листа підрядника (2 договори).

14,9% від усіх розірваних договорів за кількістю та 9,0% за вартістю складають договори, які були розірвані **у зв'язку з неможливістю усунення порушень**.

З метою проведення дослідження цієї причини було проаналізовано 30 договорів в ціновому діапазоні від 1,2 млн. грн до 120 млн. грн. При цьому 13 договорів із них було розірвано у зв'язку з неможливістю усунення порушень після 24.02.2022.

Було виявлено, що у зв'язку з неможливістю усунення порушень договори розривалися за результатами проведення моніторингу процедур закупівель органами Держаудитслужби (19 договорів).

Крім того, у звітах про виконання договорів містяться посилання на такі обставини:

- виявлені порушення законодавства з питань публічних закупівель (5 договорів),
- введення воєнного стану (3 договори),
- розірвання в односторонньому порядку (2 договори),
- за згодою сторін (1 договір).

6,0% від усіх розірваних договорів за кількістю та 25,6% за вартістю складають договори, які були розірвані **у зв'язку з порушенням умов договору**.

В рамках проведення дослідження цієї причини було проаналізовано 11 договорів у ціновому діапазоні від 274 тис. грн до 4 млрд. грн. При цьому 4 договори із них було розірвано у зв'язку з порушенням умов договору після 24.02.2022.

На значний розрив відсоткових значень за кількістю та вартістю, ймовірно, вплинуло розірвання договору з ціною 3 949 980 000,00 грн за результатами закупівлі будівництва аеродрому Міжнародного аеропорту "Дніпропетровськ" в Дніпропетровській області через невиконання підрядником зобов'язань, передбачених договором.

Було виявлено, що договори розривалися у зв'язку з порушенням умов договору підрядниками (7 договорів), виявленням порушень органами Держаудитслужби (2 договори).

Також у звітах про виконання договорів містилися посилання на наступні обставини:

- за взаємною згодою сторін (1 договір);

- “послуги не надавались, не було виробничої необхідності” (1 договір).

18,6% від усіх розірваних договорів за кількістю та 11,8% за вартістю складають договори, які були розірвані **з інших причин**.

Для проведення дослідження цих причин було проаналізовано 30 договорів у ціновому діапазоні від 387 тис. грн до 92,3 млн. грн. При цьому 7 договорів із них було розірвано після 24.02.2022.

Виявлено, що у звітах зазначені наступні причини розірвання:

- істотні зміни обставин, якими сторони керувалися при укладенні договору (конкретні зміни обставин не зазначені) (21 договір);
- введення воєнного стану (2 договори);
- за згодою сторін (6 договорів);
- за результатами виявлених порушень при моніторингу процедури закупівлі (1 договір).

Разом з тим у 18 договорах замовники прозвітували про розірвання договору з інших обставин за наявності обсягу виконаних робіт від 90% до 100%.

Оскільки подорожчання матеріальних ресурсів впливає на стан виконання укладених договорів закупівлі робіт, ми проаналізували 24 договори в ціновому діапазоні від 152,7 тис. грн до 20 млн. грн, укладені у 2021 році та розірвані з причини **зміни вартості закупівлі**. При цьому 6 договорів із них було розірвано після 24.02.2022.

Під час аналізу ми досліджували, який вид договірної ціни був передбачений умовами договору та наявність в складі договірної ціни коштів на покриття додаткових витрат, пов'язаних з інфляційними процесами.

Виявлено, що договори розривалися з наступних причин:

- значне зростання ринкових цін на матеріали та обладнання (20 договорів);
- істотна зміна обставин після укладення договору (2 договори);
- необхідність коригування проєктної документації (1 договір);
- неможливість внесення змін до істотних умов договору (1 договір).

Незалежно від виду договірної ціни (тверда або динамічна) у всіх проаналізованих договорах до її складу не були включені кошти на покриття додаткових витрат, пов'язаних з інфляційними процесами.

Зі 155 проаналізованих договорів 66 договорів (або 42,6%) розірвано після 24.02.2022, 74 договори (або 47,7%) розірвано без здійснення оплати.

За підсумками проведеного аналізу причин розірвання договорів виявлено, що:

- 80% договорів розірвано з причини неможливості виконання зобов'язань у зв'язку з настанням обставин непереборної сили (військовою агресією російської федерації проти України, що стало підставою введення воєнного стану);
- розірвання договорів з причини неможливості усунення порушень в більшості випадків зумовлено результатами моніторингу процедур закупівель органами Держаудитслужби;
- замовники в переважній більшості некоректно зазначають причини розірвання договорів, а також іноді звітують про розірвання договорів, які виконані в майже повному обсязі. Внесення такої інформації замовниками впливає на відповідність даних причин розірвання, що в свою чергу призводить до некоректних висновків за результатами аналізу таких даних.

Розділ 3. Проблемні питання закупівель робіт та послуг з поточного ремонту та рекомендації щодо підвищення рівня успішності закупівель

Під час аналізу даних ми виявили проблемні питання, вирішення яких може сприяти підвищенню рівня успішності закупівель робіт:

1. Некоректність визначення очікуваної вартості.

На рівень успішності процедур закупівлі впливає правильність визначення очікуваної вартості предмета закупівлі.

Завищення очікуваної вартості несе ризик надлишкового витрачання коштів. При цьому заниження очікуваної вартості може призвести до ряду інших ризиків, таких як:

- відміна процедури закупівлі у зв'язку з недостатньою кількістю учасників. Внаслідок цього замовнику необхідно буде проводити знову процедуру закупівлі, що вимагатиме додаткових ресурсів;
- зниження конкуренції. Внаслідок цього замовники можуть отримувати більш дороговартісні пропозиції;
- невідповідність ціни тендерної пропозиції переможця реальній вартості робіт. Наслідком цього найчастіше є невиконання умов договору про закупівлю та його розірвання. Це призводить до зайвого витрачання ресурсів на проведення додаткових закупівель залишкових обсягів та збільшення часу для виконання повного обсягу робіт.

Питання коректного визначення очікуваної вартості може бути вирішено шляхом надання замовникам рекомендацій, зокрема в методиці щодо визначення очікуваної вартості⁹.

Діюча методика містить деякі застарілі рекомендації, які потребують оновлення. Так, в методиці є посилання на державні стандарти України, які втратили чинність відповідно до наказу Мінрегіону від 01.11.2021 № 281 “Про затвердження кошторисних норм України у будівництві”¹⁰.

При цьому у 2021 році набрали чинності нормативні документи з ціноутворення, що затверджені наказами Мінрегіону від 25.06.2021 №162¹¹ та від 01.11.2021 №281. Також були розроблені та затверджені наказом Мінінфраструктури від 02.05.2022 №273¹² Правила визначення вартості будівництва та наказом від 07.10.2022 №753¹³ Методика визначення вартості дорожніх робіт та послуг.

Пропонуємо доповнити методику рекомендаціями стосовно:

- питання визначення очікуваної вартості закупівлі робіт, зокрема, в частині можливості врахування коштів на покриття ризиків та додаткових витрат, пов'язаних з інфляційними процесами;
- методів визначення вартості супровідних робіт та послуг (технічного нагляду, інженерно-консультаційних послуг, авторського нагляду тощо) та послуг з поточного ремонту;
- визначення способу відповідальної посадової особи замовника, яка буде здійснювати розрахунок очікуваної вартості закупівлі.

Водночас варто рекомендувати замовникам використовувати відповідну методику під час визначення очікуваної вартості закупівлі робіт та послуг з поточного ремонту.

⁹Наказ Мінекономіки від 18.02.2020 №275 “Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі” <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0275915-20#Text>

¹⁰Наказ Мінрегіону від 01.11.2021 № 281 <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/pricing/koshtorysni-normy-ukrayiny/nakazy-pro-zatverdzhennya-koshtorysnyh-norm-ukrayiny/nakaz-minregionu-vid-01-11-2021-%E2%84%96-281-pro-zatverdzhennya-koshtorysnyh-norm-ukrayiny-u-budivnyctvi/>

¹¹Наказ Мінрегіону від 25.06.2021 №162 <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/pricing/koshtorysni-normy-ukrayiny/nakazy-pro-zatverdzhennya-koshtorysnyh-norm-ukrayiny/nakaz-minregionu-vid-25-06-2021-%E2%84%96-162-deyaki-pytannya-czinoutvorennya-u-budivnyctvi/>

¹²Наказ Мінінфраструктури від 02.05.2022 №273 https://ips.ligazakon.net/document/view/RE37863?an=1&ed=2022_05_02

¹³Наказ Мінінфраструктури від 07.10.2022 №753 <https://mtu.gov.ua/documents/2207.html>

2. Відсутність методологічної підтримки стосовно особливостей закупівель робіт та послуг з поточного ремонту.

Не завжди замовники мають кваліфіковані кадри, які спеціалізуються на будівництві. У зв'язку з цим, під час складання тендерної документації можуть бути допущені помилки та неточності в описі технічних характеристик предмету закупівлі, наслідком чого закупівля буде неуспішною, не забезпеченою достатньою кількістю учасників, носити дискримінаційний характер. Цю проблему можна вирішити шляхом надання методологічної підтримки замовникам, а саме підготовки окремих рекомендацій стосовно особливостей закупівель робіт та послуг з поточного ремонту.

Такі рекомендації допоможуть замовникам розробити тендерну документацію, яка сприятиме, зокрема, збільшенню конкуренції, отриманню найкращої пропозиції ціни, знизить ризики дискримінації учасників та ризики розірвання договорів. При розробленні методології особливостей здійснення закупівель варто приділити окрему увагу наданню рекомендації щодо:

- підготовки технічного завдання (технічної специфікації);
- встановлення вимог до формування договірної ціни та порядку її погодження згідно з нормативними документами щодо ціноутворення;
- формування умов договору про закупівлю. Варто врахувати в проєкті договору умови щодо можливості компенсації в межах ціни договору витрат підрядника, пов'язаних з подорожчанням матеріальних ресурсів.

3. Відсутність нормативного і методичного забезпечення закупівлі робіт з розробленням проєктної документації (далі-контракти “Проєктуй та будуй”).

В дорожній галузі кількість закупівель послуг поточного середнього ремонту автомобільних доріг загального користування з розробленням проєктної документації у досліджуваному періоді щорічно збільшується.

Незважаючи на те, що Законом передбачена можливість здійснення закупівель робіт з будівництва об'єктів та послуг з поточного ремонту з розробленням проєктної документації, відповідне нормативне регулювання відсутнє, внаслідок чого замовники при визначенні очікуваної вартості можуть її значно завищувати або занижувати. Поряд з цим, під час дослідження були виявлені випадки зміни умов укладених договорів на закупівлю робіт та послуг з поточного ремонту з розробленням проєктної документації, що свідчать про наявність недоліків у тендерних документаціях цих закупівель.

У зв'язку з цим пропонуємо:

1. Опрацювати та розробити принципи ціноутворення та методику визначення вартості об'єктів будівництва і послуг з поточного ремонту за контрактами “Проєктуй та будуй”.

2. Розробити методології особливостей здійснення закупівель робіт та послуг з поточного ремонту за контрактами “Проектуй та будуй”.

При розробленні методології здійснення закупівель робіт з будівництва об'єктів та послуг за контрактами “Проектуй та будуй” варто приділити окрему увагу наданню рекомендацій щодо:

- орієнтирів застосування таких закупівель;
- планування такої закупівлі в частині визначення її очікуваної вартості;
- підготовки тендерної документації, зокрема, в частині формування технічного завдання (технічної специфікації), вимог до розрахунку ціни тендерної пропозиції (договірної ціни), умов проекту договору про закупівлю.

4. Обмежений перелік підстав для зміни істотних умов договорів та його неадаптивність під час дії правового режиму воєнного стану.

Законом передбачено виключний перелік підстав для зміни істотних умов договору, який не враховує всіх обставин, що виникають у замовників під час виконання договору, у зв'язку з чим замовники використовують наявні підстави, які не відображають реальну причину зміни умов договору, що створює викривлення даних.

Разом з тим, ця проблема ще більше загострилася під час дії правового режиму воєнного стану, оскільки Законом не передбачено можливості надання забезпечення виконання договору в особливих обставинах та зміни ціни договору закупівлі робіт внаслідок інфляційних процесів. За таких обставин замовники змушені розривати договори у зв'язку з неможливістю виконання зобов'язань учасниками.

Отже, пропонуємо внести зміни до Закону та постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178¹⁴ та розширити перелік підстав для зміни істотних умов договору такими підставами:

- зміна умов фінансування;
- зміна ціни договору у зв'язку з наявними інфляційними процесами;
- можливість повернення забезпечення виконання договору учаснику під час особливих обставин та повторного надання забезпечення виконання договору учасником після завершення таких обставин.

¹⁴Постанова 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” <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

5. Відсутність в законодавстві переліку можливих причин розірвання договорів.

Під час дослідження причин розірвання договорів було виявлено, що замовники самостійно формують причини розірвання договорів та часто некоректно їх вказують. Така ситуація не дозволяє якісно проаналізувати та кластеризувати причини розірвання договорів за їх видами.

Для уникнення вищезазначеної ситуації варто стандартизувати причини розірвання договорів, що дозволить замовникам обирати ту причину, яка найбільше відповідає обставинам розірванням договору та коректно відобразить інформацію, що вплине на якість аналітики та прийняття рішення в частині коригування політики в разі необхідності.

Враховуючи зазначене, пропонуємо внести зміни до Закону та постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 в частині:

- встановлення переліку можливих підстав для розірвання договору;
- реалізації випадючого переліку можливих причин розірвання договорів в електронній системі закупівель Prozorro при формуванні звіту про виконання договору про закупівлю.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження показало, що відносна кількість оголошених процедур закупівель робіт складає в середньому трохи більше 8%, при цьому в загальній структурі вартості всіх оголошених закупівель роботи займають більшу половину та мають тенденцію до зростання. Ми проаналізували ці процедури з точки зору успішності та виявили, що вони є більш успішними, ніж закупівлі товарів та послуг.

А отже, немає потреби у розробленні окремого порядку/створення нових інструментів здійснення закупівель поза межами Prozorro. Закупівлі робіт, в тому числі пов'язаних з відновленням, варто продовжувати здійснювати через систему Prozorro.

Поряд з цим було виявлено, що більше 30% оголошених процедур закупівель робіт за кількістю та за вартістю є не успішними. Із всіх неуспішних процедур більше половини не відбуваються з причини “подання для участі недостатньої кількості учасників”. Це може бути пов'язано з некоректним визначенням очікуваної вартості закупівлі, власне її заниженням та/або встановленням спеціальних вимог тендерної документації, що штучно обмежують коло потенційних учасників.

Також процедури закупівель відміняються у зв'язку з “дискваліфікацією учасників”. Це може бути пов'язано з недостатньою компетентністю учасників (допущення помилок під час підготовки тендерної пропозиції), та/або низьким рівнем фаховості замовників під час підготовки тендерної документації та/або їх недобросовісності (встановлення спеціальних вимог тендерної документації, що штучно обмежують коло потенційних учасників). Проте протягом досліджуваного періоду спостерігається скорочення відсотку неуспішності процедур закупівель з цієї причини.

Частина процедур закупівель не відбувається у зв'язку з “неможливістю усунення порушень” та “відсутності подальшої потреби в закупівлях”. Відміняються процедури, зокрема, у зв'язку з помилковим визначенням очікуваної вартості закупівлі, необхідності внесення змін до обсягів робіт та технічного завдання, що впливає на зміну очікуваної вартості, необхідності у коригуванні проєктної документації, тощо.

Вважаємо, що зниженню рівня неуспішності процедур закупівель може сприяти наявність методологічної підтримки замовників та учасників, а саме рекомендації стосовно коректного визначення очікуваної вартості, особливостей здійснення закупівель робіт та послуг з поточного ремонту тощо.

Разом з тим, дослідження показало, що:

- в 2021 році відбулося зростання договорів до 33% зі статусом “активні”. Ми проаналізували причини та дійшли висновку, що лише трохи більше 60% із всіх цих договорів дійсно перебувають у стані виконання (реально здійснюються роботи) або строк їх виконання продовжено. Це пов'язано з тим, що певна кількість замовників не звітує про виконання або розірвання договорів;
- більше 66% договорів мають додаткові угоди. Ми обрали для аналізу ті причини, що мають високий кількісний показник або не властиві договорам закупівлі робіт в

принципі. В результаті виявили, що реальні причини, зазначені у додаткових угодах, не відповідають випадкам зміни істотних умов договору, визначених Законом.

Досить значна кількість додаткових угод пов'язана із перерозподілом коштів, зміною джерел фінансування, уточнення авансування. Це пов'язано з довготривалістю договорів закупівель робіт. Досить часто на стан їх виконання напряду впливає наявність чи відсутність фінансування. В разі затримки чи відсутності фінансування замовники вимушені вносити зміни до календарного графіка виконання робіт та строків виконання робіт, як наслідок уточнюють договірну ціну з розподілом обсягів відповідно до фінансування та строк дії договору. Це дає підстави стверджувати, що проблема значної кількості внесення змін до договорів лежить не в площині проблем, пов'язаних із процесом закупівель, а пов'язана із фактором виділення коштів та особливостями бюджетного регулювання.

Внаслідок цього до модулю аналітики ВІ Prozorro потрапляють нереальні дані, що може спричиняти формування хибних висновків при коригуванні політики. Відповідно питання відображення коректних даних є важливим і потребує вирішення.

Ми також дослідили причини розірвання договорів. Найчастіше розривають договори за згодою сторін, при цьому, досить рідко замовники зазначають причину. Також причинами розірвання договорів є “неможливість усунення порушень” та “порушення умов договору”.

Запобігти розірванню договорів з цих причин можна шляхом надання методологічної підтримки замовникам. Водночас встановлення переліку можливих підстав для розірвання договору та реалізація в електронній системі закупівель Prozorro випадуючого переліку дало б змогу замовникам коректно відображати таку інформацію в додаткових угодах про розірвання. А на підставі сформованого масиву даних можна було б здійснювати аналіз і розробляти покращення як законодавства, так і електронного сервісу.

Результати дослідження показали тенденцію до більш широкого застосування закупівель послуг з поточного ремонту з розробленням проєктної документації (закупівлі за контрактами “Проєктуй та будуй”) наразі, поки що в дорожній галузі. Однак, в разі масштабування цього механізму для замовників особливо гостро постає проблема відсутності нормативного регулювання в частині визначення очікуваної вартості. Розроблення принципів ціноутворення та методики визначення вартості об'єктів будівництва та поточного ремонту для контрактів “Проєктуй та будуй” вирішили б цю проблему.

Додатки

Таблиця № 1. Питома вага процедур закупівлі від загального обсягу закупівель за кількістю та вартістю, оголошених у 2019-2022 років (дані наведені станом на жовтень - листопад 2022 року).

Кількість лотів					Сума лотів, млрд грн				
Рік	2019	2020	2021	2022	Рік	2019	2020	2021	2022
Тип CPV					Тип CPV				
Послуги	61738	72625	110802	41903	Послуги	181.3	175.0	193.6	67.0
Роботи	21438	24972	29510	5070	Роботи	292.9	458.2	769.4	155.9
Товари	188090	190028	257992	78862	Товари	343.4	299.2	463.4	139.9

Пропорції по кількості, %					Пропорції по сумі, %				
Рік	2019	2020	2021	2022	Рік	2019	2020	2021	2022
Тип CPV					Тип CPV				
Послуги	22.8	25.2	27.8	33.3	Послуги	22.2	18.8	13.6	18.5
Роботи	7.9	8.7	7.4	4.0	Роботи	35.8	49.1	53.9	43.0
Товари	69.3	66.1	64.8	62.7	Товари	42.0	32.1	32.5	38.6
100%									

Таблиця № 2. Питома вага успішних процедур закупівлі за кількістю та вартістю, оголошених у 2019-2021 роках.

	Статус лота	Активний	Завершено	Неуспішний	Скасовано
Тип CPV	Рік				
Послуги	2019	0.1	58.0	34.4	7.4
	2020	0.2	63.7	28.7	7.4
	2021	0.3	65.0	29.1	5.6
Роботи	2019	0.1	62.3	25.7	11.9
	2020	0.2	68.3	20.5	11.0
	2021	0.2	68.3	21.8	9.7
Товари	2019	0.1	61.2	30.7	8.1
	2020	0.1	59.1	33.7	7.0
	2021	0.2	59.3	34.9	5.6

	Статус лота	Активний	Завершено	Неуспішний	Скасовано
Тип CPV	Рік				
Послуги	2019	0.1	54.3	24.1	21.5
	2020	0.1	65.0	18.3	16.6
	2021	0.4	63.5	22.0	14.1
Роботи	2019	0.0	60.9	18.7	20.4
	2020	0.2	68.0	11.0	20.9
	2021	0.2	71.0	10.9	17.8
Товари	2019	0.1	51.1	37.1	11.7
	2020	2.7	58.8	27.8	10.7
	2021	0.4	52.2	32.2	15.3

Таблиця № 3. Показники успішності закупівель розробки проекту та роботи в рамках однієї процедури (закупівлі за контрактами “Проектуй та будуй”) порівняно із загальними показниками “класичних” закупівель у 2019-2021 роках.

Статус лота						Статус лота					
Тип CPV	Рік	Активний	Завершено	Неуспішний	Скасовано	Тип CPV	Рік	Активний	Завершено	Неуспішний	Скасовано
Послуги	2019	0.1	58.0	34.6	7.3	Послуги	2019	0.1	54.9	28.0	17.0
	2020	0.2	63.8	28.7	7.3		2020	0.1	63.7	20.5	15.7
	2021	0.3	65.0	29.1	5.6		2021	0.4	61.5	24.3	13.9
Проектуй-Будуй	2019	0.0	62.6	20.6	16.8	Проектуй-Будуй	2019	0.0	60.0	20.0	20.0
	2020	0.0	64.2	27.9	7.9		2020	0.0	84.6	7.7	7.7
	2021	0.0	65.5	18.3	16.2		2021	0.0	56.9	15.7	27.5
Роботи	2019	0.1	62.3	25.8	11.8	Роботи	2019	0.0	59.9	17.5	22.6
	2020	0.2	67.9	21.0	10.9		2020	0.1	68.1	10.8	20.9
	2021	0.2	68.0	22.4	9.5		2021	0.2	71.4	10.8	17.6
Товари	2019	0.1	61.2	30.7	8.1	Товари	2019	0.1	51.1	37.1	11.7
	2020	0.1	59.1	33.7	7.0		2020	2.7	58.9	27.7	10.7
	2021	0.2	59.3	34.9	5.6		2021	0.3	52.2	32.2	15.3

Таблиця № 4. Питома вага причин неуспішних процедур закупівлі за кількістю та вартістю, оголошених у 2019-2021 роках.

Тип CPV	Рік	Всі причини	Відсутність подальшої потреби	Відсутність/зменшення фінансування	Дискваліфікація учасників	З метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі	Механічна/технічна помилка	Неможливо унаслідок непереборної сили	Неможливість усунення порушень	Подання для участі недостатньої кількості учасників	інші причини
Послуги	2019		3.8	1.0	10.9	0.0	1.1	0.2	7.2	71.4	4.4
	2020		4.4	1.1	8.5	0.0	1.4	0.1	8.6	71.1	4.7
	2021		3.1	1.0	6.6	0.0	0.9	0.6	7.0	77.2	3.6
Роботи	2019		6.5	3.1	25.3	0.0	1.3	0.2	14.9	44.0	4.7
	2020		7.8	3.9	19.9	0.0	1.1	0.4	15.9	45.5	5.3
	2021		6.4	3.5	18.2	0.1	1.3	1.4	13.3	51.1	4.7
Товари	2019		3.1	1.5	11.8	0.0	1.6	0.1	10.0	67.6	4.2
	2020		3.2	1.3	8.2	0.0	1.1	0.1	8.0	74.6	3.4
	2021		2.7	1.1	6.7	0.0	0.9	0.4	6.2	79.4	2.6

Тип CPV	Рік	Всі причини	Відсутність подальшої потреби	Відсутність/зменшення фінансування	Дискваліфікація учасників	З метою здійснення більш економічно вигідної закупівлі	Механічна/технічна помилка	Неможливо унаслідок непереборної сили	Неможливість усунення порушень	Подання для участі недостатньої кількості учасників	інші причини
Послуги	2019		25.1	1.3	3.2	0.0	1.1	0.1	14.6	50.1	4.7
	2020		13.0	1.0	2.8	0.0	0.6	0.1	21.1	49.3	12.1
	2021		4.6	1.2	3.2	0.4	5.0	17.2	7.5	58.6	2.4
Роботи	2019		15.1	6.8	13.3	0.0	1.0	0.1	24.0	35.2	4.4
	2020		10.6	3.0	7.6	0.0	19.4	0.6	26.8	28.6	3.4
	2021		11.6	1.7	6.7	0.0	3.9	18.4	16.2	32.3	9.2
Товари	2019		4.0	2.8	4.0	0.0	1.0	0.1	11.3	72.8	4.1
	2020		5.9	2.3	4.7	0.0	1.0	0.3	14.4	68.0	3.5
	2021		4.3	1.2	2.6	0.0	0.6	16.1	8.0	65.2	2.1

Таблиця № 5 Питома вага стану договорів¹⁵, укладених у 2019-2022 роках за кількістю та вартістю (дані наведені станом на жовтень - листопад 2022 році)

Тип CPV	Рік підписання	Підстатус договору (версія 2)	Активний	Виконаний	Розірваний
			100%		
Послуги	2019		16.0	79.6	4.4
	2020		14.2	80.9	4.8
	2021		23.8	72.6	3.6
	2022		92.6	3.4	4.1
Роботи	2019		19.9	68.3	11.8
	2020		19.3	73.6	7.1
	2021		33.1	60.7	6.2
	2022		83.8	4.4	11.8
Товари	2019		15.7	80.0	4.3
	2020		13.3	81.7	5.0
	2021		20.7	72.6	6.7
	2022		83.5	6.4	10.1

Тип CPV	Рік підписання	Підстатус договору (версія 2)	Активний	Виконаний	Розірваний
Послуги	2019		19.3	68.7	12.0
	2020		25.8	67.0	7.2
	2021		58.4	31.9	9.7
	2022		77.7	1.5	20.8
Роботи	2019		29.4	54.5	16.1
	2020		50.3	41.0	8.6
	2021		85.9	9.3	4.8
	2022		96.9	0.3	2.8
Товари	2019		18.3	77.1	4.6
	2020		14.0	80.1	5.9
	2021		36.5	55.6	8.0
	2022		77.9	11.9	10.2

Таблиця № 6. Питома вага договорів, які мають додаткові угоди у 2020-2022 роках.

Тип CPV	Рік	Послуги	Роботи	Товари
0	2020	55.6	66.7	56.7
1	2021	51.8	67.3	55.2
2	2022	51.5	51.4	54.1

Тип CPV	Рік	Послуги	Роботи	Товари
0	2020	80.6	87.9	68.5
1	2021	68.2	87.5	66.2
2	2022	34.3	47.6	60.5

¹⁵Показники статусу договорів змінюються в залежності від дати вивантаження даних. При оновленні інформації статус договору "Активний" може змінитися на статус "Виконаний" або "Розірваний".

Таблиця № 7. Питома вага причин укладання додаткових угод у 2019-2021 роках, за кількістю та вартістю.

	Тип CPV	Послуги			Роботи			Товари		
	Рік	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Тип підстави додаткової угоди		100%								
	-	0.0	0.3	3.2	0.0	0.2	2.1	0.0	0.3	1.9
1. Зменшення обсягів закупівлі		31.8	32.8	45.4	9.5	10.6	18.0	24.3	27.8	40.3
2. Збільшення ціни за одиницю товару		1.2	2.0	1.3	0.2	0.3	0.3	28.3	26.5	16.7
3. Покращення якості предмета закупівлі		21.8	24.4	27.2	43.8	43.5	33.0	13.0	15.5	17.9
4. Продовження строку дії договору		8.2	10.0	3.2	22.1	25.2	23.0	3.3	3.5	3.3
5. Узгоджене зменшення ціни		7.9	7.7	5.9	12.2	11.4	14.4	7.2	6.9	6.5
6. Зміна ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів		0.4	0.6	1.0	0.2	0.2	0.7	3.6	1.6	1.8
7. Зміна зовнішніх показників (споживчі ціни, курси валют, регульованих тарифів і т.п.)		9.0	6.7	4.7	9.0	6.1	1.8	7.7	6.1	4.1
8. Продовження строку дії договору на наступний рік		19.4	15.5	8.2	2.9	2.6	6.6	12.0	11.9	7.5
9. Зміна ціни за одиницю товару		0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0

	Тип CPV	Послуги			Роботи			Товари		
	Рік	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Тип підстави додаткової угоди										
	-	0.0	0.2	2.2	0.1	0.1	1.2	0.0	0.4	2.7
1. Зменшення обсягів закупівлі		10.7	16.8	44.2	4.3	3.6	11.8	16.7	18.6	31.6
2. Збільшення ціни за одиницю товару		0.3	0.4	0.3	0.0	0.0	0.3	31.8	26.3	15.7
3. Покращення якості предмета закупівлі		55.3	51.8	22.3	53.2	57.1	46.1	13.5	15.3	22.7
4. Продовження строку дії договору		7.8	7.3	5.1	18.1	27.1	20.3	5.7	7.6	3.6
5. Узгоджене зменшення ціни		4.7	5.7	9.1	5.4	2.7	12.9	8.1	11.1	8.9
6. Зміна ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів		0.1	0.3	0.6	0.0	0.1	0.2	2.4	1.3	1.8
7. Зміна зовнішніх показників (споживчі ціни, курси валют, регульованих тарифів і т.п.)		13.9	9.0	8.2	17.5	8.9	1.9	13.2	11.1	7.0
8. Продовження строку дії договору на наступний рік		7.1	8.4	8.0	1.4	0.5	5.3	8.3	8.4	5.9
9. Зміна ціни за одиницю товару		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0

Таблиця № 8. Питома вага причин розірваних договорів на закупівлю робіт, укладених у 2019-2022 роках за кількістю та вартістю (дані наведені станом на жовтень - листопад 2022 року)

Тип CPV	Рік підписання	Договір розірвання	Відсутність подальшої потреби	Відсутність/ зменшення фінансування	За згодою сторін	Зміна вартості закупівлі	Неможливість виконання зобов'язань	Неможливість усунення порушень	Порушення умов договору	інші причини
100%										
Послуги	2019		5.8	9.7	28.3	1.2	6.6	15.2	5.3	27.8
	2020		10.6	4.7	26.7	1.3	4.2	17.0	8.7	26.9
	2021		9.9	4.1	30.9	2.1	7.3	17.1	6.3	22.2
Роботи	2019		3.2	37.9	26.3	0.8	4.6	6.2	4.5	16.4
	2020		3.1	11.9	39.3	1.0	5.9	11.7	5.6	21.7
	2021		3.9	5.8	39.5	1.9	9.4	14.9	6.0	18.6
Товари	2019		4.1	8.7	23.6	4.5	6.7	15.7	7.3	29.2
	2020		5.0	5.2	25.6	7.4	8.5	17.1	7.7	23.5
	2021		5.4	2.8	27.1	16.4	15.0	7.9	7.5	17.9

Тип CPV	Рік підписання	Договір розірвання	Відсутність подальшої потреби	Відсутність/ зменшення фінансування	За згодою сторін	Зміна вартості закупівлі	Неможливість виконання зобов'язань	Неможливість усунення порушень	Порушення умов договору	інші причини
Послуги	2019		35.8	2.7	22.0	0.5	0.8	3.0	3.3	32.0
	2020		8.2	1.3	38.3	4.9	13.8	14.5	5.0	13.9
	2021		0.9	0.4	39.3	0.3	1.7	3.7	6.8	47.0
Роботи	2019		2.1	12.9	32.5	1.7	14.7	4.1	2.6	29.4
	2020		5.4	8.6	33.4	0.8	6.2	6.2	8.9	30.6
	2021		3.3	2.5	29.1	0.7	18.1	9.0	25.6	11.8
Товари	2019		3.2	6.7	25.5	2.9	4.6	12.4	9.6	35.2
	2020		2.1	2.7	33.4	7.2	14.2	11.5	9.4	19.5
	2021		3.2	2.0	36.7	12.6	17.9	7.0	7.8	12.9