



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО  
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ  
NATIONAL AGENCY  
ON CORRUPTION PREVENTION

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У ЗАКУПІВЛЯХ:  
ОГЛЯД ЗАПРОПОНОВАНИХ ЗМІН ДО  
ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
«ПРО ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ»**

---

**ДЕПАРТАМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВІЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ**

листопад, 2020 рік

У жовтні 2020 року у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо уникнення зловживань замовників при оприлюдненні інформації та щодо прав учасників закупівель» (далі – проєкт Закону).

Згідно з пояснювальною запискою проєкт Закону розроблено з метою захисту прав та інтересів усіх осіб, які беруть участь у процедурі закупівлі, а також з метою розширення переліку інформації та документів, які обов'язково оприлюднюються замовником на вебпорталі Уповноваженого органу.

Враховуючи викладене, проєкт Закону передбачає внесення двох ключових змін до Закону України «Про публічні закупівлі», зокрема:

- щодо обов'язку замовника оприлюднювати всю кошторисну документацію у випадку закупівлі робіт (послуг) з ремонту (будівництва);
- щодо надання права взяти участь у розгляді скарги учаснику, визначеному рішенням замовника переможцем (допущеному рішенням замовника до аукціону), якщо таке рішення оскаржується іншим суб'єктом.

Наразі завдяки закупівельній реформі в Україні процедури закупівлі відбуваються в електронній формі через публічну систему закупівель ProZorro, яка покликана забезпечити мінімізацію корупційних зловживань. Водночас впровадження електронних закупівель ускладнює, але не виключає повністю можливість корупційних ризиків при проведенні публічних закупівель.

Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) проаналізувало запропоновані проєктом Закону зміни з метою оцінки впливу його положень на прозорість закупівель, заявлену розробниками.

## КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 1

### УХИЛЕННЯ ВІД ПУБЛІКАЦІЇ КОШТОРИСНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ З МЕТОЮ ПРИХОВУВАННЯ ВАРТОСТІ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ ТА МАТЕРІАЛІВ

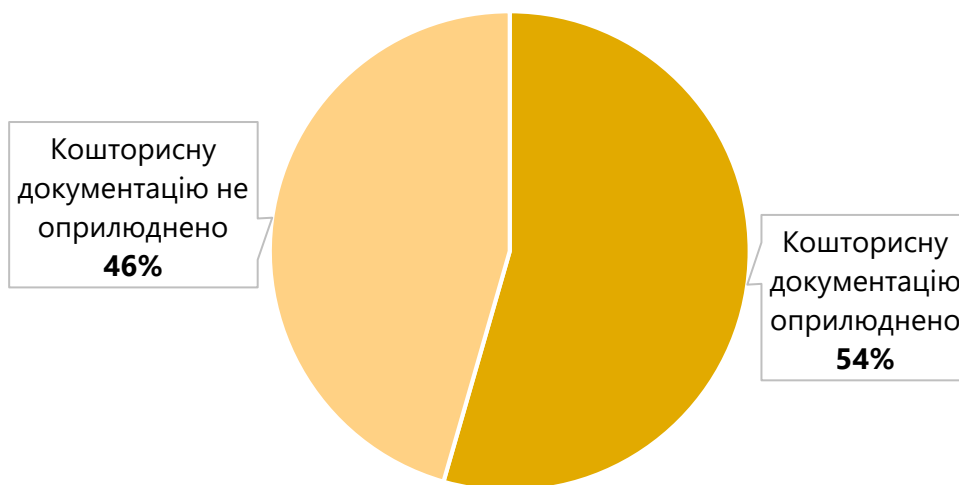
Положення Закону України «Про публічні закупівлі» встановлюють обов'язок замовників публікувати договір про закупівлю та всі додатки до нього протягом трьох робочих днів з дня його укладення.

Кошторисна документація є одним з головних документів, який визначає кошторисну вартість будівництва та/або ремонту запланованого проєкту – об'єкта, споруди, дороги та/або їх частини. Саме кошторисна документація та її розрахункова частина деталізують будівельні витрати, яких підрядник зобов'язаний дотримуватися при виконанні договору про закупівлю робіт (послуг) з ремонту (будівництва).

Національним агентством проаналізовано договори про закупівлю робіт (послуг) з ремонту (будівництва), опубліковані замовниками в електронній системі публічних закупівель ProZorro протягом жовтня 2020 року, ціна яких склала понад 40 млн гривень.

За результатами аналізу було встановлено, що у понад 45% випадках замовники уникали публікації кошторисної документації.

#### Як замовники оприлюднювали кошторисну документацію під час закупівлі будівельних робіт у жовтні 2020 року?



Далі у формі таблиці викладено кілька типових підходів замовників до публікації кошторисної документації згідно з укладеними договорами про

закупівлю робіт (послуг) з ремонту (будівництва) в електронній системі публічних закупівель ProZorro.

Замовник	Результати закупівлі	Публікація кошторисної документації
Департамент інфраструктури Харківської міської ради	Виконавець: ТОВ «Сучасні технології інфраструктури» Ціна договору: 43 051 274,53 грн з ПДВ Предмет договору: Реконструкція трамвайної колії по вул. Плеханівській від Балашовського шляхопроводу до проїзду Балашовського <a href="https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-08-21-003819-c">https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-08-21-003819-c</a>	Кошторисна документація є додатком до договору
Управління житлово-комунального господарства та будівництва Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації	Виконавець: ТОВ «МОНТАЖНО-БУДІВЕЛЬНА КОМПАНІЯ ЗУБР» Ціна договору: 767 039,09 грн з ПДВ Предмет договору: Капітальний ремонт фасаду в дошкільному навчальному закладі <a href="https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-10-20-009100-c">https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-10-20-009100-c</a>	Опубліковано розрахунок договірної ціни та зведений кошторисний розрахунок витрат на будівництво, який є додатком до договору
Комунальне підприємство «Міське управління капітального будівництва» м. Маріуполя	Виконавець: ТОВ «Компанія «Азов Бізнес Консалтінг» Ціна договору: 108 765 000,00 грн з ПДВ Предмет договору: Виконання будівельно-монтажних робіт по об'єкту: "Будівництво житлового будинку по вул. Амурській, 11 у Приморському районі м. Маріуполя" <a href="https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-08-27-003653-c">https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-08-27-003653-c</a>	Кошторисну документацію не опубліковано

Так, відомості з електронної системи публічних закупівель підтверджують, що в непоодиноких випадках замовники ухиляються від публікації кошторисної

документації до договору, натомість розміщують в ProZorro інші, суттєво менш «інформативні» додатки до договору – розрахунки витрат, зведені кошториси, протоколи узгодження цін, обсяги робіт, які необхідно виконати, плани фінансування та інші загальні розрахунки, які не містять деталізованої інформації про вартість будівельних матеріалів, а також вартість їх доставки. Це унеможлиблює повну оцінку дотримання замовниками принципів максимальної економії, ефективності та пропорційності використання бюджетних коштів.

Саме такий підхід до публікації застосувало Управління житлово-комунального господарства та будівництва Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації при закупівлі послуг капітального ремонту фасаду в дошкільному навчальному закладі (див. таблицю вище).

Так, розрахунок договірної ціни, яка є додатком до договору, укладеного Управлінням житлово-комунального господарства та будівництва Солом'янської районної в місті Києві державної адміністрації, містить лише загальний розрахунок статей витрат, а саме: вартості заробітної плати, матеріальних ресурсів, експлуатації будівельних машин і механізмів, водночас не деталізує обсягу та вартості будівельних матеріалів, яких підрядник має дотримуватися при виконанні договору.

Також слід враховувати, що попри передбачені чинним законодавством України правові механізми, які гарантують право кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації (зокрема, закріплені у статті 34 Конституції України, Законі України «Про інформацію», а також у Законі України «Про доступ до публічної інформації»), судова практика свідчить про те, що недобросовісні замовники в непоодиноких випадках відмовляють у наданні кошторисної документації на виконання робіт (послуг) з ремонту (будівництва) на запит суб'єктів.

*ОСОБА\_1 звернулася до суду з позовною заявою до Управління капітального будівництва виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради (далі – УКБ) про визнання протиправною бездіяльністю щодо належного розгляду запиту на інформацію.*

*У грудні 2017 року позивачем на адресу УКБ подано запит на інформацію, в якому позивач просив надати, серед іншого, кошторисну документацію на закупівлю послуг з будівництва мосту на суму понад 120 млн грн, а саме: розрахунок тендерної пропозиції згідно з відомостями щодо обсягів робіт, що закуповуються, інформації про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики предмета закупівлі, відповідну технічну специфікацію та розрахунки інших витрат, необхідних для забезпечення здійснення будівництва. При розгляді справи УКБ стверджувало, що*

*«пересічному мешканцю міста, який не володіє такими знаннями, така інформація буде незрозумілою, недоступною для усвідомлення та вказувало на те, що йому не відомі цілі, в яких позивач мав намір використовувати відомості, що містяться у запитуваних документах». Однак з доводами відповідача суд не погодився та задовольнив позов<sup>1</sup>.*

## ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Розробниками проєкту Закону запропоновані зміни до статті 10 Закону України «Про публічні закупівлі», які зобов'язують замовників робіт (послуг) з ремонту (будівництва) завантажувати всю кошторисну документацію на вебпортал Уповноваженого органу у випадку закупівлі робіт (послуг) з ремонту (будівництва) протягом трьох днів з дня укладення договору.

### РЕЗЮМЕ НАЗК

- ✓ Виявлена тенденція ухилення замовників під публікації кошторисної документації суперечить принципам здійснення публічних закупівель, які регламентує Закон України «Про публічні закупівлі», зокрема принципам відкритості і прозорості на всіх стадіях закупівель, а також запобігання корупційним діям і зловживанням. Відсутність такої інформації у вільному доступі на вебпорталі Уповноваженого органу обмежує контроль за якістю виконання договору, його вартістю, а також потенційним завищенням вартості будівельних матеріалів, робіт тощо, що створює умови для поширення корупційних практик. Враховуючи викладене, запропоновані зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» спрямовані на мінімізацію корупційних ризиків та покликані посилити громадський контроль за проведенням процедур закупівель та використанням бюджетних коштів. Прийняття змін до проєкту Закону перешкоджатиме недобросовісним замовникам, які свідомо приховують окремі додатки до договорів, що містять важливу інформацію щодо обсягів та вартості матеріалів за договорами про закупівлю робіт (послуг) з ремонту (будівництва).

<sup>1</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73507849>

## КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 2

### ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ЗАХИСТУ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СКАРГ АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ

Процедура оскарження рішення замовника є важливим елементом системи публічних закупівель.

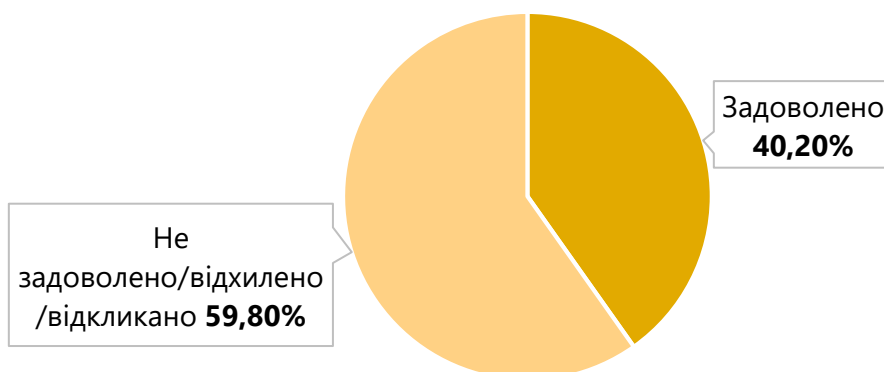
Постійно діюча Адміністративна Колегія, що входить до складу Антимонопольного комітету України, відповідає за розгляд скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

Наразі згідно з вимогами Закону України «Про публічні закупівлі» суб'єктами, які можуть взяти участь у розгляді справ Антимонопольним комітетом України, є лише суб'єкт оскарження та замовник.

Враховуючи таку модель представництва під час процедури оскарження, Постійно діюча Адміністративна Колегія Антимонопольного комітету України розглядатиме нерівнозначні позиції: позицію скаржника, який може забезпечити належний рівень представництва своєї позиції, та безпосередньо зацікавлений у результатах розгляду заяви на його користь; та позицію замовника, яка формально обмежується лише необхідністю доведення відповідності рішення вимогам чинного законодавства.

Аналітика [Bl.Prozorro](#) свідчить про те, що протягом 2019 року учасниками процедур публічних закупівель було подано 6,67 тис. скарг до Тендерної колегії Антимонопольного комітету України на рішення замовника, зокрема й рішень про допуск інших суб'єктів до участі у торгах. Згідно з даними аналітики із загальної кількості скарг суб'єктів, розглянутих Тендерною колегією Антимонопольного комітету України, 40,2% рішень було задоволено, а 59,8% не задоволено, відхилено або відкликано.

#### Кількість скарг на рішення замовника, подані учасниками до Антимонопольного комітету України у 2019 році



Враховуючи викладене, у всіх випадках, коли за рішенням Тендерної колегії Антимонопольного комітету України учасника та/або переможця відхиляли з торгів, він був позбавлений права на участь у розгляді скарги – єдиної належної та ефективної форми захисту порушених прав та законних інтересів у процедурі публічних закупівель.

Процес розгляду скарг колегією відбувався без можливості учасника, якого намагаються дискваліфікувати попри перемогу на аукціоні, надати пояснення чи обґрунтувати своє право брати участь у торгах.

## ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Проектом Закону запропоновано внести зміни до статті 18 Закону України «Про публічні закупівлі» та розширити коло суб'єктів, які мають право участі у засіданнях Постійно діючої Адміністративної Колегії Антимонопольного комітету з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель.

До кола осіб, які мають право брати участь у засіданнях, запропоновано включити й інших суб'єктів, якщо рішення замовника щодо цих суб'єктів оскаржується, зокрема:

- учасника, визначеного рішенням замовника переможцем;
- учасника, тендерна пропозиція якого рішенням замовника допущена до аукціону.

## РЕЗЮМЕ НАЗК



Обставини, в яких переможець або допущений учасник покладає захист своїх інтересів безпосередньо на замовника, містять корупційні ризики, натомість можливість захистити свої права цими суб'єктами самостійно забезпечує їх процесуальну незалежність від замовника. Враховуючи викладене, запропоновані розробниками зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» створюють рівні умови для учасників під час процедури розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та обмежують корупційні ризики у процедурі оскарження.



