

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНИХ (ПУБЛІЧНИХ) ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Через кілька місяців виповниться 20 років законодавчому регулюванню закупівель за державні кошти в Україні. За цей період змінились низка Постанов Кабінету Міністрів та різних Законів. Завжди декларувалося, що метою цих нормативних актів є підвищення ефективності державних закупівель, раціональне використання коштів, забезпечення оптимального рівня цін та найсприятливіших умов реалізації договорів, недопущення надходження на ринок України неякісної продукції, запобігання економічно необґрунтованому завищенню цін на товари, роботи, послуги. Як засвідчила практика, попри добрі наміри і, в цілому, непогану нормативно-правову та інституційну базу, досягти ефективних і прозорих закупівель не вдалося, як не вдалося викоринити і найголовнішу у цій сфері проблему – системну корупцію. Постійно говорилося про втрату великих державних коштів від проведення непрозорих закупівель за тінюваними схемами і за завищеними цінами. Згідно статистичних даних з 2014 року обсяг ринку закупівель за державні кошти сягає близько 250 млрд. грн. щорічно. За оцінкою як громадських організацій, так і представників владних структур, від 10 до 15% з цієї суми шляхом купівлі товарів, послуг і робіт за завищеними цінами осідає на рахунках нечистих на руку чиновників. Тому ухвалення кожного регулятивного документу щодо держзакупівель негайно супроводжувалося низкою публікацій, які, загалом, за ознакою тональності викладення матеріалу можна було розділяти на дві групи: від щирого захоплення або, бодай, стриманого оптимізму в надії, що передові норми дозволять налагодити надійну систему, до крайнього песимізму, обґрунтованого прогалинами в законодавстві або просто негативними очікуваннями.

У цьому контексті не став винятком і довгоочікуваний, ухвалений у грудні 2015 року, Закон України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон). Перші аналітичні публікації щодо Закону заявили ще в період його розгляду у Верховній раді. Розробники системи ProZorro, яка стала технічною основою для втілення в життя положень Закону, у своїй практичній роботі використовують два гасла: «Перемога тижня» - для відображення найбільшого успіху за цей період та «Зрада тижня» - для найбільшого негативу, який вдалося виявити завдяки системі. Як показує аналіз напрацьованих матеріалів, оцінка останніх нововведень коливається від «перемоги» з відображенням ейфорії в очікуванні вже «досить реалістичної економії в 50 млрд. грн.» [1] та від «загальної економії, яка завдяки використанню системи ProZorro вже перевищила 8млрд. грн.» [2], через спроби, переважно теоретичного, осмислення того, що «публічні

закупівлі вже узаконена реальність» [3] та «як бюджетникам підготуватися до застосування нового Закону»[4] і аж до «зради» з визнанням можливого або вже остаточного краху всіх надій, так як «з новим законопроектом фіктивні тендери, в рамках яких держзамовлення розігрують два пов'язаних учасники, проводити стане ще легше» [5], а «проект ProZorro з хорошою ініціативи перетворився на засіб для самореклами та обману суспільства, який відволікає увагу громадян від непрозорих конкурсів на державні посади, від яких залежить, чи будуть розкрадені мільярди гривень» [6].

З часу ухвалення Закону минув цілий рік, але враховуючи, що лише з 01.08.2016 р. він став обов'язковим для переважної більшості державних, комунальних та інших установ, які у трактуванні його статті 1 підпадають під визначення Замовника, та на основі твердження, що тільки практика може бути найбільш точним критерієм істини, вважаємо що п'ятимісячний досвід роботи як загалом по Україні, так і нашої власної зокрема, дозволяє провести певний обґрунтований аналіз. П'ять місяців – період незначний, проте статистика минулих років свідчить, що у листопаді-грудні відбувається істотне сезонне зростання обсягів закупівель, пов'язане з намаганням держзамовників до завершення року використати плановий бюджет, а також із додатковим бюджетним фінансуванням. Саме досвід практичної роботи як за дії Закону, так і за трьох попередніх законів та одного тимчасового положення, дозволяє нам стримано-оптимістично заявити, що Закон є кроком вперед у наведенні ладу на ринку закупівель за державні кошти, вже показує реальні результати в економії бюджетних коштів, істотно спрощує окремі бюрократичні процедури та закладає підвалини для належного контролю зі сторони замовників, учасників громадських організацій і всіх зацікавлених осіб. Він прогресивний, особливо для тих замовників, які хочуть купувати чесно і за оптимальною ціною. Проте нова система закупівель ProZorro, незважаючи на всі зусилля її розробників щодо зменшення впливу на процеси людського фактору, все ж неповною мірою його виключає. Саме тут проявляється низка практичних проблем, що потребують вирішення та постійного контролю. Зауважимо, що подібні думки висловлюють і в Мінекономіки. Платформа ProZorro не виключає шахрайство на всі 100%, але дозволяє запобігти його найбільш очевидним й найпоширенішим випадкам. Крім того, Закону і його основі – електронній системі притаманні певні недоліки, які ускладнюють роботу як замовників, так і учасників закупівель.

Про відповідність української моделі державних закупівель європейським стандартам свідчить її міжнародне визнання. Так у травні 2016 року на церемонії в Лондоні ProZorro отримала найвищу відзнаку в сфері публічних закупівель – міжнародну премію World Procurement Awards. У грудні 2016 року ProZorro було визнано переможцем третьої

щорічної премії ініціативи в сфері відкритого врядування Open Government Awards 2016. Оголошення переможців відбулося під час саміту Open Government Partnership в Парижі. Українська система також рекомендована як успішний зразок реформи публічних закупівель Європейським банком реконструкції і розвитку (СБРР). Наразі ведуться переговори з урядами інших країн щодо впровадження систем e-procurement на основі принципів і підходів ProZorro, за підтримки української команди розробників.

Говорячи про нововведення Закону, перш за все слід відзначити заміну поняття «державні закупівлі» на «публічні закупівлі», що є дещо ближчим до європейського трактування цього визначення. Порівняно з попередніми, починаючи з 2010 року, законами, які регулювали держзакупівлі, змінено також низку інших термінів, зокрема, повернулося офіційно застосовуване до зазначеного періоду, а неофіційно – також і всі останні роки, поняття «тендер» замість «конкурс», звідси і похідні «тендерна документація», «тендерна пропозиція», «тендерний комітет». При зміні назви цих термінів їх зміст залишився незмінним. Це також є кроком зближення з законодавством ЄС та адаптації до європейських практик. Принагідно слід зазначити що такі зміни, за словами заступника Міністра економічного розвитку і торгівлі України Максима Нефьодова, викликані й тим, що старі терміни давно асоціюються з корупцією і зловживаннями [7].

Попри зміну термінології новий Закон багато в чому базується на положеннях свого попередника редакції 2014 року, інколи не просто успадковуючи, а навіть копіюючи його. Звичайно, це певною мірою полегшує життя замовникам та учасникам тендерів – їм не доводиться заново вчитися готувати документи та засвоювати ключові моменти процедур. Вимоги до змісту тендерної документації або тендерної пропозиції, оголошення про закупівлю та інших актів попри зміну офіційно затверджених форм їх заповнення залишилися, в більшості, без змін, а значить, можна використовувати накопичений досвід і вже готові документи. Та й хід проведення основних процедур істотно не змінився. З іншого боку, старий закон якраз критикували за зайвий бюрократизм, в результаті чого учасники витрачали багато часу на підготовку пропозицій з різними, не завжди доцільними, документами.

Реалізація головної мети реформи у сфері публічних закупівель - запобігання проявам корупції – в Законі здійснюється, в першу чергу, шляхом забезпечення прозорості і доступності інформації, звітності та контролю. Саме для цього передбачені оприлюднення в електронному вигляді максимально можливої кількості документів. Тому ключовим революційним моментом нового Закону стало перенесення майже усіх процесів закупівель в інтернет-простір. Учасникам тендерних процедур більше не потрібно збирати об'ємні пакети документів на кожному окремий

тендер та доставляти їх замовнику особисто, поштою чи кур'єром. Тепер усі ці дії проводяться за допомогою електронного документообігу через спеціальний інтерфейс - платформу ProZorro. На момент реформи в Україні налічувалося близько 15 тис. державних закупівельників, у яких для організації закупівель було створено 25 тис. тендерних комітетів. Оскільки кожна тендерна «паперова» процедура вимагала подання, найчастіше, кількох пропозицій обсягом в десятки, інколи і сотні, сторінок різних документів, саме з цих цифр можна зробити висновок про можливість зменшення затрат часу і коштів. Проте, основна перевага платформи ProZorro в іншому – тепер всі закупівлі можна відслідковувати в онлайн-режимі і до процесу контролю може долучитися будь-яка особа чи організація без спеціальних дозволів та реєстрацій. При проведенні тендерів у паперовому вигляді до значного обсягу даних взагалі важко було отримати доступ. Учасники могли контролювати подані пропозиції конкурентів, але для цього вимагалась присутність їх особисто або представників у місці розкриття в строго відведений час, що за певних обставин, таких як географічні відстані, неспівпадіння робочого графіку тощо робило цей процес мало ефективним. Надія залишалась лише на контролюючі органи, які здійснювали перевірки, найчастіше через багато місяців після проведення тендера, коли його результат оскаржити було неможливо.

Новий Закон наділяє замовника правом використовувати електронну систему під час здійснення й так званих допорогових закупівель, тобто тих, на які його дія не розповсюджується в обов'язковому порядку. Правом, яким замовник може скористатися за власним бажанням і яким ефективно користується. За даними модуля аналітики ProZorro <http://bi.prozorro.org> з 304,9 тис. процедур очікуваною вартістю 221 млрд. грн., проведених через систему у серпні-грудні 2016 р., 47,5 тис. (15,6%) з вартістю 167,9 млрд. грн. були надпороговими, тобто обов'язковими, і 257,4 тис. (84,4%) з вартістю 53,1 млрд. грн. допороговими, тобто обраними цілком добровільно. Моніторинг процесу показує, що допорогові закупівлі ефективні вже від 5 тис. грн., а електронна система дозволяє їх проводити від 3 тис. грн.

З технічної точки зору «електронна система закупівель - інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією та документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами» (ст. 1 Закону). На практиці до складу системи входить електронна система публічних закупівель ProZorro (інформаційно-телекомунікаційна система, яка включає модуль електронного аукціону і базу даних) та низка комерційних електронних майданчиків, яких станом на кінець 2016 р. авторизовано 11.

Останні відрізняються переважно дизайном та набором функцій. Електронні майданчики є конкурентами на своєму ринку, а, отже, зацікавлені в розширенні кола залучених клієнтів, у тому числі використовуючи різноманітні маркетингові інструменти. На практиці такий підхід дозволить покращувати якість послуг. Учасники і замовники можуть зареєструватися на одному або декількох майданчиках одночасно шляхом укладання відповідних договорів. Подальша їх взаємодія відбувається за допомогою електронного документообігу.

Попри значне навантаження, особливо у кінці року, питання стабільності функціонування електронної системи закупівель на даний момент не викликає істотних нарікань. Це пояснюється тим, що її офіційному введенню в експлуатацію передував тестовий період, який розпочався ще у лютому 2015 року. Експериментальну систему випробовували на “допорогових” тендерах, які не підпадали під дію чинного на той час Закону “Про здійснення державних закупівель”. У 2015-му кількість операцій з онлайн-держзакупівель в ProZorro з квітня по грудень зросла з 779 до 9,9 тис. За рік роботи в пілотному режимі 4,5 тисяч замовників провели через систему 84 тисячі тендерів із загальним бюджетом 17 млрд. грн. та змогли при цьому заощадити 20 і більше відсотків державних коштів.

Однак, заради справедливості варто зазначити, що певні технічні недоліки у роботі електронної системи на практиці все ж інколи мали місце, наприклад при публікації реєстру отриманих тендерних пропозицій або повідомлення про намір укласти договір. Правда це не носило такого глобального характеру, як було за старого веб-порталу <https://tender.me.gov.ua>, коли траплялися збої у роботі, що тривали годинами для всіх замовників України. Документи, створені чи опубліковані на майданчику, вважаються офіційно поданими з моменту їх висвітлення на веб-порталі. Щодо термінів офіційного оприлюднення інформації Закон встановлює досить жорсткі вимоги, в основному один календарний день, і лише в окремих випадках два або більше. Інакше, як приклад, «замовник відміняє торги в разі ... порушення порядку оприлюднення повідомлення про намір укласти договір, передбаченого цим Законом» (ст. 31). Виходить, що при технічних неполадках зв'язку між веб-порталом і майданчиком відповідальність за це може бути покладена не на винуватців проблеми, а на замовника аж до відміни торгів. Ймовірність такого сценарію підтверджується тим, що при поданні інформації, наприклад, на майданчику Держзакупівлі. Онлайн замовнику висвітлюється повідомлення про необхідність перевірки публікації на веб-порталі через 25 хвилин. При затримці або помилках в опублікованих документах приходилось звертатися до технічних служб майданчика, а інколи навіть порталу. Незважаючи на їх

досить своєчасну реакцію, все ж таки це викликає додаткові проблеми і затрати часу. Як приклад можна навести закупівлю за номером UA-2016-12-07-000732-с, яка офіційно була оголошена 07.12.2016 в 16:57, а тендерна документація до неї опублікована на порталі лише 08.12.2016 в 00:24, в результаті чого необхідний електронний цифровий підпис вдалося накласти 08.12.2016 в 10:13. Враховуючи, що перебіг термінів обчислюється у календарних днях, можливість подібних затримок приходиться приймати до уваги на етапі планування закупівлі.

До переваг діючої електронної системи порівняно з попереднім порталом також слід віднести цілодобовий режим її роботи без вихідних днів. Звичайно, якщо останній день строку вчинення певних дій або публікації необхідних документів, передбачених Законом, припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, днем закінчення строку є перший за ним робочий день (ст. 254 Цивільного кодексу України). Проте можливість вносити інформацію без обмежень в часі безумовно є позитивним моментом, особливо, якщо враховувати, що робота у тендерному комітеті, як правило, є додатковим обов'язком до основної посади.

Істотною, з нашої точки зору, проблемою електронної системи закупівель є те, що «забезпечення функціонування веб-порталу Уповноваженого органу здійснюється у тому числі за рахунок надання авторизованим електронним майданчикам платного доступу до модуля електронного аукціону та бази даних» (ст. 1 Закону). На практиці це втілюється в системі різних платежів між учасниками, майданчиками та центральною базою даних(ЦБД), які проводяться у три етапи. Учасник за кожну подану пропозицію платить майданчику. Розмір плати залежить від вартості пропозиції і змінюється від 17 грн. за кожну подану пропозицію на суму до 20 тис. грн. до 1700 грн. за пропозицію понад 1 млн. грн. Майданчики частину цієї плати переводять ЦБД (наприклад, 7 грн. з кожних 17), а база при укладанні договору за результатами торгів, в свою чергу, повертає майданчику, з якого замовником було оголошено закупівлю, частину своєї плати (у наведеному прикладі 5 грн.). Формально послуги майданчиків і ЦБД для замовника безкоштовні, хоч зрозуміло, що учасники свої витрати все ж включають у вартість пропозиції і в кінцевому підсумку вся електронна система утримується за державні кошти. Звичайно варіант фінансування безпосередньо з бюджету вирішив би певні проблеми, все ж існуюча схема сприяє підвищенню якості послуг через конкуренцію майданчиків. Проте збирання плати з учасників, як показує практика, призводить до зменшення кількості пропозицій, адже існує ризик втрати коштів для всіх, крім переможця торгів. Як приклад, відкриті торги щодо однакового предмету закупівлі, проведені тим самим замовником у червні з

поділом на чотири лоти за старою «паперовою» схемою без будь-якої плати зі сторони учасників, дали загалом 25 пропозицій (в середньому 6,25 на лот), а в жовтні при поділі на п'ять лотів - всього 6 пропозицій (в середньому 1,2 на лот). В останньому випадку торги відбулися лише за 2-ма лотами, за іншими їх довелося відмінити. Офіційна статистика ProZorro за п'ять останніх місяців роботи проекту наводить цифру 2,84 пропозиції на одні торги. Поруч з цим 16,7 тис. понад порогових процедур з 47,5 тис., проведених за вимогами Закону, визнано неуспішними, зокрема були відмінені з причини недостатньої кількості поданих пропозицій. Тому вважаємо, що більш ефективним було б утримання плати лише з переможця торгів, нехай навіть у більших за встановлені сьогодні розмірах.

При роботі в ProZorro у замовників виникають певні проблеми з заповненням і публікацією окремих документів. Це викликано нюансами як Закону, так і електронної системи. Ст. 10 наводить перелік інформації про закупівлю, яку Замовник самостійно та безоплатно через авторизовані електронні майданчики оприлюднює на веб-порталі Уповноваженого органу, а ст. 4 регламентує порядок публікації річного плану, додатку до річного плану та змін до них. Форми документів у сфері публічних закупівель, передбачених цими статтями, затверджені наказом Мінекономрозвитку № 490 від 22.03.2016. Наведений вище перелік інформації, оприлюднення якої вимагає Закон, не є вичерпаним. Так згідно ст. 30 «інформація про відхилення тендерної пропозиції протягом одного дня з дня прийняття рішення оприлюднюється в електронній системі закупівель та автоматично надсилається учаснику/переможцю, тендерна пропозиція якого відхилена через електронну систему закупівель». Не вказано хто цю інформацію зобов'язаний публікувати, як і офіційно не затверджена її форма. Як правило, у цьому випадку замовники публікують скан-копію протоколу відхилення пропозицій в довільній формі.

Статтею 32 Закону передбачено, що «рішення про намір укласти договір про закупівлю приймається замовником у день визначення переможця, та протягом одного дня після прийняття такого рішення замовник оприлюднює на веб-порталі Уповноваженого органу повідомлення про намір укласти договір та надсилає його переможцю. Усім іншим учасникам електронною системою закупівель автоматично надсилається повідомлення із зазначенням найменування та місцезнаходження переможця торгів». Наказом Мінекономрозвитку № 490 затверджена форма повідомлення про намір укласти договір та зазначено, що вона заповнюється електронною системою закупівель автоматично. Знову ж таки рішення про намір укласти договір про закупівлю замовники підтверджують протоколом, далі справа за електронною системою, але як у такому випадку замовник може надіслати повідомлення про намір укласти договір переможцю, якщо

воно у системі і згенероване автоматично? На всяк випадок замовникам приходится розробляти паперовий варіант підтвердження і надсилати переможцю поштою. Як же тоді бути з задекларованим перенесенням всього документообігу в електронну систему?

Стаття 31 Закону однозначно визначає, що «повідомлення про відміну торгів або визнання їх такими, що не відбулися, оприлюднюється в електронній системі закупівель замовником протягом одного дня з дня прийняття замовником відповідного рішення та автоматично надсилається усім учасникам електронною системою закупівель». Далі починаються проблеми. Затверджені форми такого повідомлення нема, як нема у замовника абсолютно ніякої змоги ввести у систему будь-який документ або вчинити якісь дії, коли, наприклад, торги відмінено з причини подання для участі в них менше двох тендерних пропозицій. На ProZorro автоматично публікується інформація про відміну з зазначенням дати та причини відміни, але згідно Закону це має робити замовник.

Низка проблем з публікацією документів виникає в замовників при проведенні переговорної процедури закупівлі. Незрозуміло, що мається на увазі під тендерною документацією, як вносити документи на підтвердження відповідності учасника кваліфікаційним критеріям і навіщо система вимагає такого підтвердження при проведенні закупівлі за скороченою переговорною процедурою, адже згідно ст. 16 у такому випадку замовник не має права встановлювати ніяких критеріїв. На підтвердження наміру укласти договір замовники безсистемно публікують дуже широкий перелік документів на власний розсуд за принципом, що краще опублікувати щось зайве, ніж не опублікувати необхідне.

Для усунення зазначених вище, а також інших недоліків з публікацією передбаченої інформації про закупівлю, доцільно було б внести уточнення в певні статті Закону. Вирішенню проблем також могла б сприяти більш чітка регламентація роботи електронних майданчиків шляхом затвердження, наприклад, переліків документів, необхідних у кожному конкретному випадку.

Досить складним, відповідальним, і нажаль трудомістким етапом є планування закупівель. Форма річного плану закупівель затверджена вже згадуваним вище наказом № 490. Згідно цього ж наказу додаток до річного плану закупівель складають за формою річного плану. У план заносяться надпорогові закупівлі: від 200 тис. грн. для товарів і послуг і від 1,5 млн. грн. – для робіт, у додаток - всі інші, починаючи з 0,01 грн. Як зазначалося вище, Закон зобов'язує замовника публікувати план і додаток до нього в ProZorro.

Про обсяги роботи у цьому сегменті можна скласти уявлення з наступного прикладу. Тернопільський національний університет імені Івана

Пулюя з середини вересня і до кінця 2016 року опублікував план і додаток до нього з 588 позицій. Кожна позиція – це електронна таблиця мінімум з 9–ма комірками, у кожному з яких треба занести певну інформацію: про тип процедури, очікувану вартість, класифікацію предмету за ДК 021-2015 (CPV), конкретну назву предмету закупівлі, орієнтовний початок проведення процедури і т.д. Кожна окрема закупівля затверджується електронним цифровим підписом (ЕЦП). Правда, у кінці 2016 року на електронних майданчиках стала доступною функція «імпортувати план», яка дозволяє автоматично завантажити загалом всі позиції плану і додатку, створеного у належно заповнених згідно встановлених вимог таблицях Microsoft Excel, проте це не позбавляє замовника необхідності вносити у ці таблиці всю перелічену вище інформацію, а потім знову ж таки після імпортування плану затвердити на ProZorro кожен окрему позицію ЕЦП. Крім того, план, додаток до нього, а також всі їх зміни повинні затверджуватись рішенням тендерного комітету, тобто бути оформлені ще й в паперовому варіанті за підписами голови та секретаря комітету або уповноваженої на це особи. У наведеному вище прикладі зміни до плану та додатку вносилися 9 разів.

При занесенні в електронну систему через майданчик у замовника відсутня можливість зазначення додатку до річного плану закупівель, оскільки система містить лише одну форму з назвою річний план. Фактично річні плани і додатки до них оприлюднюються без поділу на різні частини, тобто всі підряд. На ProZorro також відображається лише одна назва – форма річного плану закупівель, однак доступна функція пошуку з поділом на план і додаток до плану. Система виділяє надпорогові закупівлі, скоріш за все, за типом процедури. У наведеному вище прикладі при пошуку без сортування на план і додаток до нього ProZorro вірно відображає всі 588 закупівель. Також вона відсортовує 23 позиції, які слід віднести до плану закупівель. У той же час при спробі сортування за функцією додаток до плану відображаються лише 93 позиції з необхідних 565. Деякі замовники зазначають «додаток до річного плану» у пункті 9 (Примітки) форми річного плану закупівель, інші ж вносять «допорогові закупівлі» у пункт 7 (процедура закупівлі) форми річного плану закупівель. Проте перелік процедур публічних закупівель визначений у ст. 12 Закону. Там такий вид процедури, як «допорогова закупівля» відсутній. У той же час цей термін присутній у переліку, з якого замовники обирають тип процедури при заповненні річного плану на електронному майданчику. Його, як правило, використовують для позначення закупівлі, яку планують проводити без застосування ProZorro.

ProZorro також не містить ніякого розмежування на первинний річний план (чи додаток до нього) і зміни до річного плану (додатку). Внесення змін в системі вимагає створення нової позиції закупівлі. У той час там же

залишається і раніше створена інформація, яку у зв'язку із змінами доцільно було б або видалити взагалі як неактуальну, або бодай позначити такою, що втратила чинність. При цьому можливі випадки, коли щодо певного предмету слід залишити стару заплановану закупівлю і додати ще й зміни стосовно однакового товару чи роботи, наприклад, коли у замовника з'явилося додаткове фінансування, яке він не міг передбачити раніше. Також вважаємо, що для належного контролю у ProZorro доцільно втілити функцію, яка б дозволяла автоматично «прив'язати» реально проведену закупівлю з передбаченою планом чи додатком. Зараз це можна зробити лише шляхом тривалого пошуку у ручному режимі.

Процес публікування вимагає від замовників значних затрат ресурсів, особливо часу, і відповідальності не тільки через великий масив інформації як у паперовому виді, так і в системі ProZorro, а ще й тому, що належним доказом оприлюднення є наявність документів на www.prozorro.gov.ua. Тож замовникам приходится постійно слідкувати, чи в повному обсязі та чи взагалі «підтягується» з електронних майданчиків уся інформація в систему, в тому числі й файл з ЕЦП, оскільки лише після його накладення інформація вважається офіційно опублікованою. Тут знову ж таки постає питання відповідальності замовника в особі, наприклад, секретаря тендерного комітету або іншого працівника, в обов'язки якого покладено вносити в систему необхідну інформацію, за вчинки інших осіб або відхилення у роботі технічних засобів, до яких він не має ніякого відношення, особливо у світлі ст. 10 Закону «Відповідальність за повноту та достовірність інформації, що оприлюднюється на веб-порталі Уповноваженого органу, несуть голова та секретар тендерного комітету замовника або уповноважена особа (особи)» і прикінцевих та перехідних положень Закону, якими внесено зміни до ст. 164¹⁴ [Кодексу України про адміністративні правопорушення](#) у частині "не оприлюднення або порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі відповідно до вимог законодавства ... тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб від семисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян ... Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення за одне з правопорушень ... тягнуть за собою накладення штрафу на службових (посадових), уповноважених осіб від тисячі до тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян". Звідси мінімальне покарання за порушення 11900 грн., максимальне – 25500 грн. Аналогічні покарання передбачав і попередній Закон «Про здійснення державних закупівель», з тією лише різницею, що він вимагав від замовника публікувати інформацію безпосередньо на веб-порталі <https://tender.me.gov.ua>, а не через посередника – електронний майданчик. Вважаємо, що у Законі варто було б розмежувати відповідальність замовника

за невнесення інформації на майданчик і не опублікування її на порталі.

Слід відзначити одне з головних нововведень нового Закону – оцінка тендерних пропозицій проводиться автоматично електронною системою закупівель на основі критеріїв і методики оцінки, зазначених замовником у тендерній документації, та шляхом застосування електронного аукціону, який дозволяє учаснику змінювати ціну своєї пропозиції (лише шляхом пониження) після її подання. Даний аукціон полягає в повторювальному процесі поетапного зниження цін (у разі здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг, для яких існує постійно діючий ринок) або приведених цін, визначених автоматично за математичною формулою з урахуванням показників інших критеріїв оцінки, встановлених замовником згідно переліку, передбаченого Законом (у разі закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер).

Дату проведення аукціону система встановлює автоматично. Звичайно він відбувається у робочий день та робочий час. Учасникам процедури закупівлі в інтерактивному режимі реального часу за допомогою інтерфейсу електронного майданчика надається можливість протягом трьох етапів понижувати ціну своєї пропозиції не менше, ніж на один крок від своєї попередньої ціни. Величину кроку ще при оголошенні закупівлі встановлює замовник кратно до величини мінімального кроку пониження (0,5% від очікуваної вартості закупівлі). Учасник може й не знижувати ціну, а залишити її незмінною взагалі або ж на певному етапі аукціону. Важливо, що електронна система показує інформацію про кількість учасників та ціни їх пропозицій на кожному конкретному етапі електронного аукціону без зазначення найменувань чи будь-якої іншої інформації про таких учасників. Ця інформація розкривається лише по завершенні аукціону. Замовник при проведенні аукціону може бути тільки спостерігачем. Право вільного доступу до спостереження за ходом аукціону надано будь-якій особі чи організації, що є одним з важливих елементів контролю за прозорістю закупівель. Інформація про хід аукціону та його результати зберігається на ProZorro в переліку документів до кожної закупівлі.

Аукціон вимагає найбільшої зосередженості і відповідальності саме від учасників. Як показує практика, слід звертати увагу на низку моментів, які можуть істотно втрутитись в перебіг торгів, починаючи з наявності стабільного інтернет-зв'язку. Враховуючи почерговість надання права кожному учаснику понизити свою ціну на етапі у порядку, починаючи з найдорожчої пропозиції, слід пильнувати момент, коли система дозволить саме йому внести зміни. Для дій передбачено лише 2 хвилини, за які не тільки треба заповнити пропозицію, а й переконатися, що її прийняття підтверджено системою. Відомі випадки, коли учасник при внесенні пропозиції допускав помилку, істотно занижуючи ціну (наприклад, 400 грн.

замість 400 тис. грн.), однак надалі вже не міг її виправити, оскільки алгоритм аукціону дозволяє коригувати ціну тільки в бік зменшення, а не збільшення. Виправлення помилок взагалі не передбачене і саме учасника з пропозицію найнижчої (в результаті помилки просто безглуздої) ціни система визнає переможцем торгів.

Весь порядок проведення аукціону жорстко регламентує Закон. Виходячи з власного досвіду, вважаємо за доцільне висловити низку зауважень саме до регламенту аукціону. На кожному етапі першим знижує ціну учасник, пропозиція якого до того моменту мала найвищу вартість. Результат його дій стає відомим всім іншим учасникам і лише після того надається право коригувати ціну наступної, нижчої за вартістю, пропозиції. На кожному з етапів останній хід робить той учасник, який до того подав пропозицію з найнижчою ціною. Вважається, що такий порядок стимулює учасників скоріше знижувати ціну і тим самим підвищувати свої шанси на перемогу. Проте можливі випадки, коли на останньому етапі аукціону учасник з вищою ціною не понижує її або понижує до рівня все ж вищого за найнижчу ціну. Ця інформація стає відомою учаснику з нижчою ціною і дозволяє йому не вносити змін, навіть якщо він був готовий до них, адже й так бачить, що вже переміг. Тому вважаємо більш доцільним, коли б на кожному етапі аукціону учасники вносили свої пропозиції одночасно і лише після завершення відведеного часу система відкривала всі результати. Саме це стимулювало б учасників максимально знижувати ціну. Заодно це б істотно скоротило затрати часу проведення аукціону – робочого часу для багатьох учасників і замовників. Сумнівним видається обмеження аукціону саме трьома етапами. Їх можна проводити більше або навіть менше і зупинитись на етапі, на якому не понизить ціну жоден учасник.

Попри істотну прогресивність онлайн-аукціону все ж зауважимо, що він аж ніяк не гарантує отримання замовником найнижчої на ринку ціни. Часто наводяться приклади, коли продукцію з більш низькою вартістю можна було б знайти на сайтах порівняння цін типу Hotline.ua. Це викликано тим, що багато постачальників просто не хочуть приймати участь в державних тендерах з різних причин: через негативний досвід, погану славу держзакупівель минулих років, затримки з оплатою, адже перерахунок бюджетних коштів, найчастіше, можливий лише після постачання товару чи виконання бодай певного етапу робіт чи надання послуг, а в умовах постійного зростання цін та дуже нестабільної національної валюти це може обернутись значними збитками замість очікуваного прибутку. Тому для успішного впровадження Закону крім його прогресивних норм потрібні ще й час, стабільність економіки, довіра бізнесу тощо.

На підтвердження успішності реформи публічних закупівель у грудні 2016 року прем'єр-міністр України Володимир Гройсман заявив, що

загальна економія завдяки використанню системи ProZorro вже перевищила 8 млрд. грн. [8] і це значно більше планового показника економії (5 млрд. грн.) на цей рік. До цих цифр можна було б віднестися з довірою, якби не кілька, на перший погляд незначних, моментів методики розрахунку економії, яку використовують для оцінки результатів роботи розробники електронної системи. Формула розрахунку дуже проста: економія — це різниця між очікуваною вартістю предмету закупівлі та акцептованою ціною пропозицію (вартістю підписаного договору). Зауваження викликають як сама формула, так і її складові, бодай тому, що у ній абсолютно не враховані витрати замовників на організацію закупівель. А такі витрати є, і вони істотні. При проведенні процедур тендерними комітетами працівники отримують доплати за виконання функцій, не передбачених їх посадовими обов'язками, або витрачають частину основного робочого часу. Також Закон передбачає право замовника призначати окремих працівників на посаду уповноважених осіб, визначених відповідальними за організацію та проведення процедур і т.д. Навіть самі представники ProZorro у відповідь на зауваження підтверджують «Чи є це прямою економією? Можливо ні»[9]. Ми не стали б акцентувати увагу на цьому питанні, якби не певні практичні аспекти роботи електронної системи, пов'язані саме з очікуваною вартістю предмета закупівлі, які в окремих випадках не те що не дають економію, а взагалі приводять до реальних збитків замовника.

Ні сам термін очікувана вартість, ні тим більше методика його розрахунку не регламентуються Законом. Розмір бюджетного призначення за кошторисом або очікувана вартість предмета закупівлі передбачені формами документів у сфері публічних закупівель (наказ Мінекономрозвитку № 490). Оскільки чіткого алгоритму визначення очікуваної вартості не існує, все відбувається на власний розсуд виконавця. Формування цієї вартості здійснює відповідальна за закупівлю особа, як правило, на основі моніторингу пропозицій постачальників в інтернет-мережі або з інших джерел (прайси, оголошення). За результатами аналізу виводять середньоринкову ціну. Потім ціну коректують з врахуванням інфляції, відтермінування платежу, транспортних витрат тощо. У більшості бюджетних установ завжди намагаються витратити заплановані кошти повністю, закупивши максимальну кількість товару за найнижчими, але реальними цінами. В умовах нестійкої економічної ситуації за час проведення процедури ціни на ринку можуть зрости або постачальники з найнижчими цінами зі своїх причин не бажатимуть приймати участі у торгах. Тоді подані пропозиції учасників (всі або окремі з них) можуть перевищувати очікувану вартість, встановлену замовником. «Замовник має право визнати торги такими, що не відбулися, у разі, якщо ціна найбільш

економічно вигідної тендерної пропозиції перевищує суму, передбачену замовником на фінансування закупівлі» (ст. 31 Закону). Саме має право, але не зобов'язаний так чинити. У замовника є можливість профінансувати закупівлю за запропонованою ціною. Для цього він може здійснити перерозподіл фінансів в межах кошторису, якщо закупівля є доцільною з точки зору кон'юнктури ринку або вкрай необхідною на певний момент. Навіть коли у замовника нема додаткового фінансування, він може скористатися частиною 4 ст. 36 Закону, яка дозволяє спочатку укласти договір за вартістю найдешевшої пропозиції, а потім внести в укладений договір зміни щодо «зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника», тобто дещо менше купити товару або отримати послуг, але вкластися у наявний бюджет.

Усі ці норми Закону перекреслені розробниками ProZorro, оскільки на практиці регламент роботи електронної системи закупівель не надає можливості учаснику вносити початкову цінову пропозицію, яка перевищує очікувану вартість предмета закупівлі, визначену замовником в оголошенні про проведення процедури відкритих торгів. Система таку пропозицію просто не приймає. До чого це призводить продемонструємо на конкретному прикладі. У жовтні 2016 року ТНТУ ім. І. Пулюя оголосив відкриті торги щодо закупівлі комп'ютерів та периферійної техніки (номер закупівлі UA-2016-10-12-000334-a). Кілька учасників зверталися до замовника через електронну систему і по телефону з проханням збільшити очікувану вартість закупівлі, щоб вони могли подати свої пропозиції. Замовник на це не погодився, оскільки на момент оголошення закупівлі очікувану вартість вважав обґрунтованою, а зміна умов вже оголошеної закупівлі вимагала істотного продовження строку проведення процедури, за який ціни могли знову підрости через зростання курсу валют. Як наслідок, торги відбулися за двома лотами, де було подано по 2 пропозиції, а за іншими двома їх довелося відмінити, так як у кожному лоті було подано по одній пропозиції, кожна з вартістю нижчою за очікувану (це підтверджує, що очікувана вартість все ж не була занижена). Інші ж потенційні учасники подати свої пропозиції з вартістю, дещо вищою за очікувану, не змогли. Якби система їх допустила до участі, торги б відбулися і замовник купив би товар дешевше, ніж планував. При цьому йому не потрібно було навіть скористатися можливостями, наданими ст. 31 і 36 Закону. Та й на етапі аукціону ціни могли бути знижені, навіть учасниками з дорожчими пропозиціями. При повторному оголошенні торгів (уже зі збільшеною за рахунок коштів, зекономлених у двох інших лотах, очікуваною вартістю) замовник змушений був закупити товар дорожче, ніж в отриманих на першому етапі пропозиціях, через зростання курсу валют. А тепер вже зовсім зля іронія: за версією розробників ProZorro у перших торгах вони не дозволили замовнику

перевитратити кошти, а в других – взагалі допомогли зекономити, хоч насправді був куплений значно дорожчий товар, ніж можна було це зробити. При такій організації роботи та методиці розрахунку ProZorro завжди буде показувати економію, особливо при значному завищенні очікуваної вартості. А замовнику завжди доведеться цю вартість завищувати «на всяк випадок», щоб лише відбулися торги, в надії, що аукціон цю вартість понизить.

Вважаємо обмеження (описані вище, а також низку інших, наприклад неможливість провести закупівлю в натуральних одиницях, які не є цілими числами, тощо), встановлені ProZorro, прямим порушенням норм Закону, які істотно псують імідж в цілому непоганої системи. Щодо методики розрахунку економії від впровадження нововведень у закупівлях, то тут слід було б скористатися передовим світовим досвідом, коли враховують економію часу замовників та учасників завдяки оптимізації процесів та спрощенню роботи у системі; зниження ціни договору; зменшення бар'єрів для учасників тощо.

Список використаних джерел

1. Що дасть Україні закон про публічні закупівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/publications/pub-1224/> - Юридичний портал.
2. ProZorro вже заощадила більше 8 млрд. грн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/golovna/prozorro-vzhe-zaoshchadila-bilshe-8-mlrd-grn.html> - Юридична газета online.
3. Публічні закупівлі — узаконена реальність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://edz.mcfi.ua/default.aspx?mid=25060> - Електронний журнал «Держзакупівлі».
4. Дуброва Я. Публічні закупівлі: як бюджетникам підготуватися до застосування нового Закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://konsaltua.com/ekspertna-dumka/zakon-pro-publ%D1%96chn%D1%96-zakup%D1%96v%D1%96-zm%D1%96na-nazvi-chi-nov%D1%96-pravila-gri>
5. Закон про державні закупівлі: де залишилися лазівки для шахраїв? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://news.dtki.ua/state/laws-and-regulations/36893> - Електронний сервіс «Дебет-кредит».
6. Чайковский Я. ProZorro: средство для саморекламы и обмана [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/rus/columns/2016/12/8/613662/> - Економічна правда.
7. Уряд схвалив проект закону "Про публічні закупівлі" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248640489&cat_id=244276429 - Урядовий портал.
8. Благодаря системе "ProZorro" удалось сэкономить около 8 млрд. грн. госбюджета в 2016г [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/economic/392746.html> - Інформаційне агентство Інтерфакс-Україна.
9. 4 сподівання замість нарікання на ProZorro [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://konsaltua.com/ekspertna-dumka/4-spodivannya-zamist-narikannya-na-prozorro> - Агентство "Консалт".