

ЗАКУПІВЛІ ВІДБУДОВИ: ПІДСУМКИ 2024 РОКУ ПРОБЛЕМИ ЗАЛИШАЮТЬСЯ, ОБСЯГИ – ЗМЕНШУЮТЬСЯ



← THIS PROJECT IS FUNDED BY THE EUROPEAN UNION

Публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю команди проєкту «Контроль витрат на відновлення» і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

АВТОР: Володимир Ланда, старший економіст Центру економічної стратегії

3 червня 2023 року Центр економічної стратегії, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій та ГО «Технології прогресу» реалізують проєкт «Контроль витрат на відновлення» за фінансування Європейського Союзу. Усі учасники проєкту є членами коаліції RISE.

Мета проєкту – побудова системи незалежного від уряду моніторингу витрат бюджетних та донорських коштів на відновлення, проаналізувати їх та залучити громадськість до моніторингу за відбудовою.

За більш детальною інформацією звертайтеся за адресою press@ces.org.ua.

Головне	4
Методологічні особливості	5
Статистика будівельних закупівель у 2024 році	6
Проблеми будівельних закупівель	13
1. Надмірна кількість допорогових публічних закупівель	14
2. Вкрай обмежена конкуренція	15
3. Нерівномірний річний цикл закупівель	16
4. Відсутність можливості для якісного моніторингу закупівель відбудови	16
Додаток. Огляд законодавства	18

Головне

Триває четвертий рік повномасштабного збройного вторгнення російської федерації в Україну. За цей період Україна зазнала безпрецедентних руйнувань. Згідно з Четвертою швидкою оцінкою завданої шкоди і потреб у відновленні ([RDNA4](#)), станом на кінець 2024 року прямі втрати внаслідок російського вторгнення становили \$176 млрд, а потреби у відновленні – \$524 млрд. При цьому обсяг публічних закупівель скорочується, а низька конкуренція та сезонні обмеження – залишаються. У цьому документі проаналізовані закупівлі 2024 року та запропоновані шляхи вирішення основних проблем будівельних закупівель.

- На будівельні закупівлі виділяється менше коштів. У 2024 році ця сума зменшилася на 4% порівняно з 2023 роком до 271,6 млрд грн (у доларовому еквіваленті – на 13% до \$6,8 млрд за середньорічним курсом). Кількість завершених закупівель зменшилася на 23%, їхня вартість у гривневому вимірі – на 6%.
- Найбільшими за обсягом завершених будівельних тендерів категоріями у 2024 році були будівництво і ремонт доріг, а також інженерний захист об'єктів. Кожна з цих категорій забезпечує понад 13% будівельних закупівель. На третьому місці – будівництво і ремонт шкіл (9%), значну частину у яких складає спорудження укриттів.
- Ключовими проблемами будівельних закупівель лишаються велика кількість допорогових закупівель, обмежена конкуренція, нерівномірний річний цикл закупівель та відсутність можливостей для якісного моніторингу саме закупівель відбудови.
- У регіональному вимірі найбільші суми закупівель у 2024 році – у м. Києві (16,7%) та прифронтових Дніпропетровській (10,9%) та Харківській (8,2%) областях.
- Що може зробити влада для оптимізації процесу відбудови?
 - Уряд – реалізувати реформу системи управління публічними інвестиціями відповідно до ухваленої Дорожньої карти;
 - Уряд – розробити та запровадити зміни до державних політик з метою зменшення кількості закупівель з ознаками штучної допороговості, виокремити адміністративні бар'єри, які можуть бути спрощені чи скасовані та які заважають організаторам провести повноцінну закупівлю;
 - Уряд – створити Центральну закупівельну організацію при Агенстві відновлення, яка дозволить якісно організувати та контролювати закупівлі відбудови;
 - Уряд – за участі аналітичних центрів провести дослідження причин відмови потенційних учасників закупівель відбудови від участі в процедурах закупівлі;
 - Антимонопольний комітет України – провести дослідження причин, через які окремі суб'єкти господарювання виграють усі або майже усі тендерні процедури;
 - Міністерство фінансів та бюджетний комітет Верховної Ради України за участі аналітичних центрів – провести дослідження причин, що ускладнюють оголошення закупівель у перші місяці року та запропонувати шляхи забезпечення безперервності закупівель;
 - Міністерство фінансів – в рамках реформи управління публічними інвестиціями та впровадження середньострокового бюджетного планування розробити механізми для усунення календарних перешкод для закупівель;
 - Державна аудиторська служба України – запровадити ризико-орієнтований підхід до моніторингу закупівель;
 - Міністерство економіки та ДП «Прозорро» – в системі електронних закупівель ввести додатковий ідентифікатор закупівель, який би визначав приналежність до сфери закупівель відбудови та відновлення;
 - Міністерство економіки – упорядкувати зазначення кодів закупівель Єдиного закупівельного словника ДК 021:2015 шляхом створення роз'яснень, методичних рекомендацій, що дозволило б групувати за однаковими кодами закупівлі однорідних товарів, робіт, послуг; а також застосовувати єдину практику деталізації кодів CPV для усіх закупівель.

Методологічні особливості

За підсумками 2023 року було підготовлено аналітичну записку «[Закупівлі відбудови: підсумки року та напрямки удосконалення](#)». Як продовження цієї роботи, на початку 2025 року ми аналізуємо будівельні закупівлі 2024 року. Передусім, наведемо декілька методологічних особливостей розрахунків:

1. В цій аналітичній записці проаналізовані закупівлі за кодом класифікатора для визначення предмета закупівлі (CPV) 45 «Будівельні роботи і поточний ремонт», оголошені у 2024 році та завершені станом на 27 січня 2025 року. На цю дату лишалися незавершеними 289 закупівель (0,2%), більшість з них були оголошені у грудні 2024 року.

2. Замовниками, які зобов'язувані здійснювати понадпорогові закупівлі у системі Prozorro є: органи законодавчої, виконавчої, судової влади; правоохоронні органи; органи місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад; Пенсійний фонд України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та їх територіальні органи; юридичні особи, які є розподядниками бюджетних коштів, належать органам влади чи місцевого самоврядування. Детальніша інформація про замовників публічних закупівель наведена у статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі».

3. Не всі закупівлі за кодом CPV 45 є закупівлями відбудови внаслідок російської збройної агресії, водночас окремі закупівлі відбудови можуть проводитися за іншими кодами.

4. Закупівлі проаналізовані за поточною ціною. Ціна закупівель може змінюватися з часу оголошення закупівлі як в більший, так і в менший бік, проте це явище не має масового характеру.

5. У цьому документі слова «тендер» та «закупівля», а також «замовник», «закупівельник», «організатор торгів» використовуються як синонімічні ряди.

6. Закупівельні словники України узгоджені з [єдиною європейською класифікацією](#).

7. Закупівельники встановлюють різну ступінь деталізації за класифікацією CPV. Це означає, що навіть однакові роботи чи послуги можуть класифікуватися за різними кодами. Наприклад, ремонт доріг може класифікуватися за такими кодами:

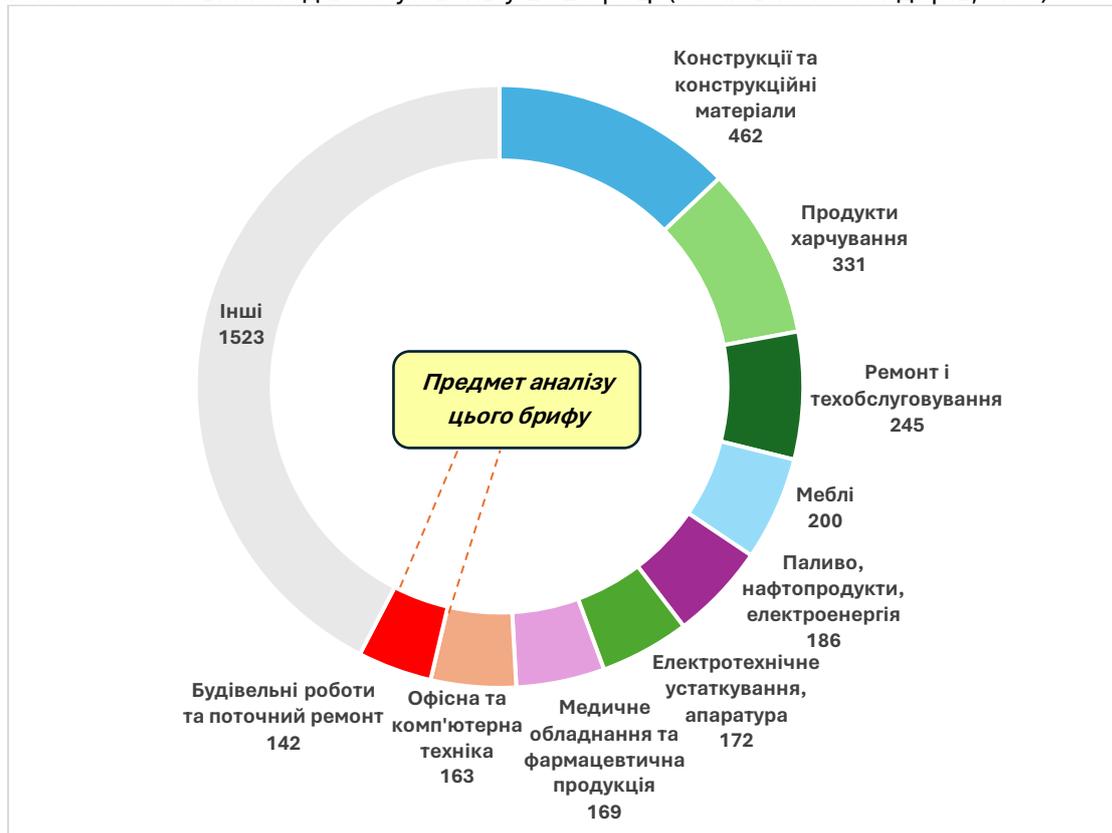
- 45000000-7 Будівельні роботи та поточний ремонт;
- 45200000-9 Роботи, пов'язані з об'єктами завершеного чи незавершеного будівництва та об'єктів цивільного будівництва;
- 45230000-8 Будівництво трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь;
- 45233000-9 Будівництво, влаштування фундаменту та покриття шосе, доріг;
- 45233100-0 Будівництво шосе, доріг;
- 45233142-6 Ремонт доріг.

Така практика не дозволяє з достатньою точністю оцінити обсяг тендерів кожного окремого виду робіт та послуг. У багатьох випадках опис лоту дозволяє класифікувати закупівлі більш детально, проте також не забезпечує повної визначеності.

Статистика будівельних закупівель у 2024 році

У 2024 році через систему Prozorro¹ було проведено 3,6 млн закупівель. З них на код CPV 45 «Будівельні роботи та поточний ремонт» припадає понад 142 тис. закупівель, або 4% від їх загальної кількості. Найчастішим кодом закупівлі, як і у 2023 році, залишається CPV 44 «Конструкції та конструкційні матеріали; допоміжна будівельна продукція (крім електроапаратури)» – 462 тис. закупівель.

Рис. 1. 10 основних кодів закупівель у 2024 році (за кількістю тендерів, тис.)



Джерело: Prozorro.

У 2024 році оголошено 142,6 тис. будівельних закупівель. З них завершені 94,3% (134,5 тис.), не відбулися – 4,1%, скасовані – 1,4%, ще тривають – 0,2%.

Сума завершених закупівель становила 271,6 млрд грн. Порівняно з 2023 роком кількість завершених закупівель зменшилася на 23%, їхня вартість у гривневому вимірі – на 6%. Грудень став місяцем з найбільшою кількістю закупівель у 2024 році – 16,6 тис. Але це на 11% менше, ніж у грудні 2023 року.

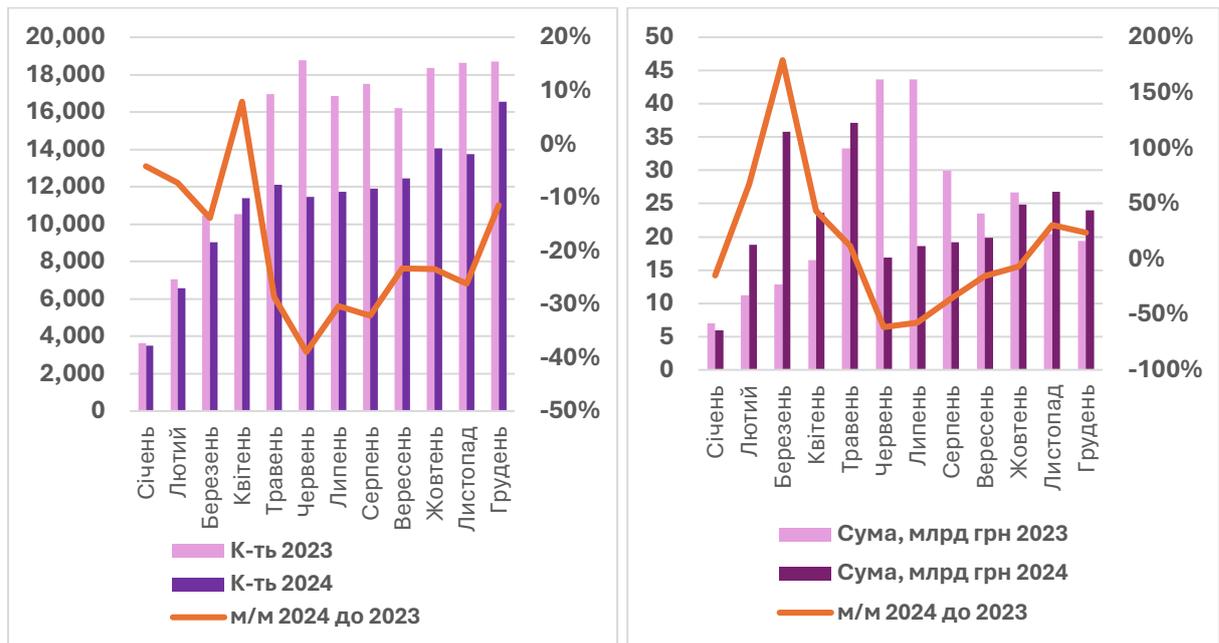
¹ Електронна система публічних закупівель Prozorro була презентована у 2015 році та стала обов'язковою для усіх закупівельників публічного сектору у 2016 році. Дані про закупівлі через електронну систему дозволяють задовільняти суспільний запит на доброчесні публічні закупівлі і є важливою передумовою належного урядування.

Впровадження електронної системи підвищило прозорість тендерного процесу, сприяло переходу на електронний документообіг, створенню приватних електронних майданчиків, і в цілому перетворило публічні закупівлі на відкритий і контрольований процес. Водночас триваюча збройна агресія накладає свої обмеження: в безпекових цілях інформація про оборонні закупівлі є закритою, ключові параметри відповідних закупівель тимчасово замасковано.

Рис. 2. Помісячна динаміка кількості та суми будівельних тендерів у 2023-2024 роках

(а) Кількість тендерів

(б) Сума тендерів



Джерела: Prozorro, розрахунки Центру економічної стратегії.

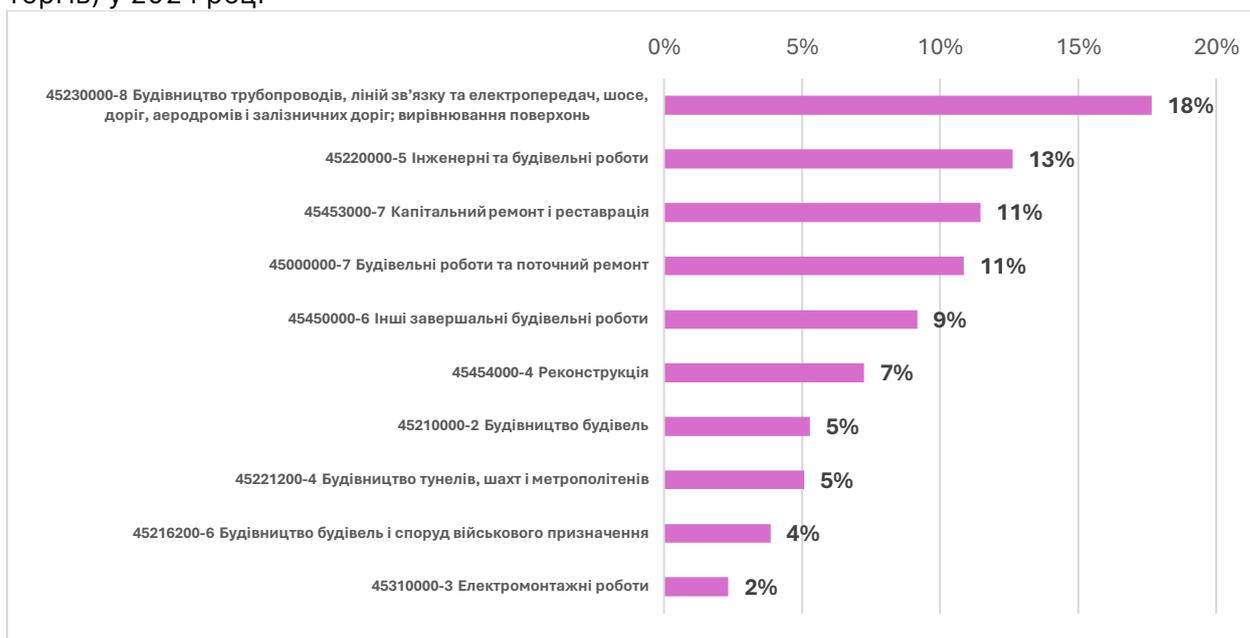
Оскільки організатори торгів вказують достатньо широкі коди закупівель, кількість та сума договорів за вказаними кодами не є достатньо інформативною. На рис. 3 та рис. 4 вказано найпоширеніші коди закупівель у 2024 році за тими кодами, які вказали закупівельники в описах закупівель.

Рис. 3. Основні коди за кількістю будівельних закупівель (за визначенням організаторів торгів) у 2024 році



Джерела: Prozorro, розрахунки Центру економічної стратегії.

Рис. 4. 10 основних кодів за сумою будівельних закупівель (за визначенням організаторів торгів) у 2024 році



Джерела: Prozorro, розрахунки Центру економічної стратегії.

Аналіз ключових типів об'єктів будівництва – непересічна задача з огляду на існуючий формат представлення інформації про публічні закупівлі. Ключова причина – опис закупівель може бути недостатньо деталізованим, а класифікація за кодом CPV дозволяє класифікувати однорідні закупівлі за різними кодами. І справа не лише в різних рівнях деталізації. Іншою проблемою є можливість класифікувати закупівлі як за характером робіт/послуг, так і за типом об'єктів, на яких вони здійснюються. Для прикладу, будівництво та ремонт шкіл здійснювалися за такими кодами (перелік може бути неповним):

- 45000000-7 Будівельні роботи та поточний ремонт
- 45214000-0 Будівництво освітніх та науково-дослідних закладів
- 45220000-5 Інженерні та будівельні роботи
- 45230000-8 Будівництво трубопроводів, ліній зв'язку та електропередач, шосе, доріг, аеродромів і залізничних доріг; вирівнювання поверхонь
- 45210000-2 Будівництво будівель
- 45214000-0 Будівництво освітніх та науково-дослідних закладів
- 45454000-4 Реконструкція
- 45453000-7 Капітальний ремонт і реставрація
- 45200000-9 Роботи, пов'язані з об'єктами завершеного чи незавершеного будівництва та об'єктів цивільного будівництва
- 45450000-6 Інші завершальні будівельні роботи.

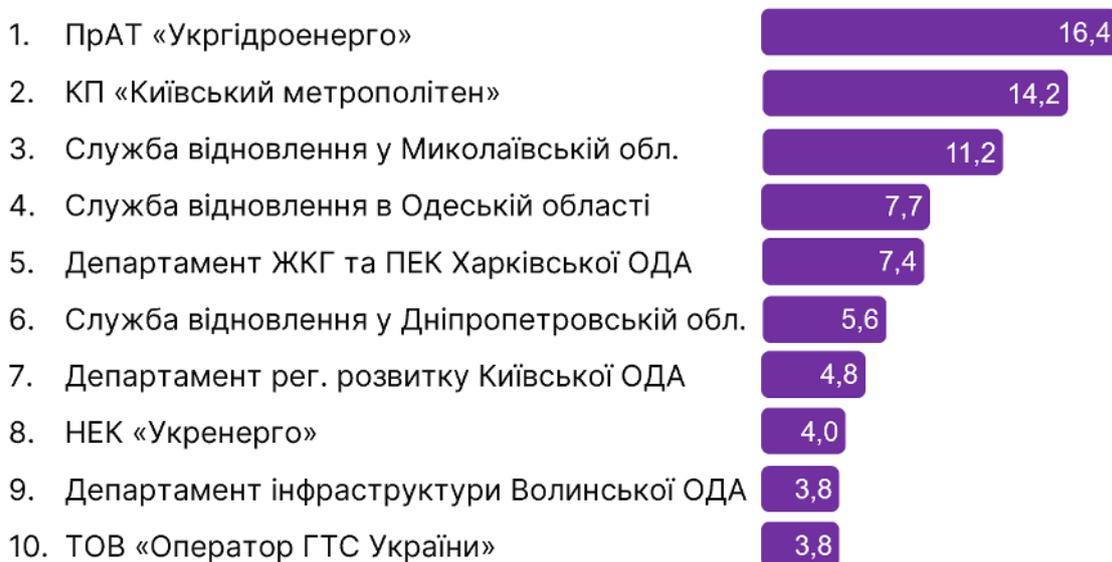
Для цілей цього брифу вдалося ідентифікувати та класифікувати типи робіт/послуг для понад 65% закупівель. Найбільші категорії за сумами договорів вказані в Таблиці 1. Найбільшими за обсягом завершених тендерів категоріями є будівництво і ремонт доріг, а також інженерний захист об'єктів. Кожна з цих категорій забезпечує понад 13% від загальної суми класифікованих закупівель. На третьому місці – будівництво і ремонт шкіл (9%), значну частину у яких складає спорудження укріттів. Укріття будувались завдяки цільовому фінансуванню з державного бюджету, а тому кількість відповідних закупівель суттєво зросла у 2024 році.

Таблиця 1. Оцінка розподілу ключових будівельних робіт/послуг

Ключові типи робіт/послуг	Частка від загальної суми закупівель	Частка від суми класифікованих закупівель
Будівництво і ремонт доріг	8,8%	13,4%
Інженерний захист об'єктів	8,7%	13,3%
Будівництво і ремонт шкіл	5,9%	9,0%
Будівництво метрополітену	5,2%	8,0%
Будівництво водогонів	4,8%	7,3%
Будівництво і ремонт будівель і споруд військового призначення	4,2%	6,4%
Будівництво і ремонт лікарень	3,6%	5,4%
Реконструкція енергетичної інфраструктури	3,0%	4,6%
Будівництво і ремонт мостів	2,9%	4,5%
Електромонтажні роботи	2,9%	4,4%
Ремонт, аварійно-відновлювальні роботи житлових будівель	2,4%	3,7%
Інше	13,0%	20,0%
Некласифіковані закупівлі (за загальними кодами, будівництво будівель, будівельні роботи, завершальні будівельні роботи, реконструкція)	34,6%	-

Джерело: Оцінка Центру економічної стратегії на основі даних Prozorro. Оцінка може містити помірні похибки.

Рис. 5. 10 найбільших організаторів за сумою будівельних закупівель у 2024 році (млрд грн)



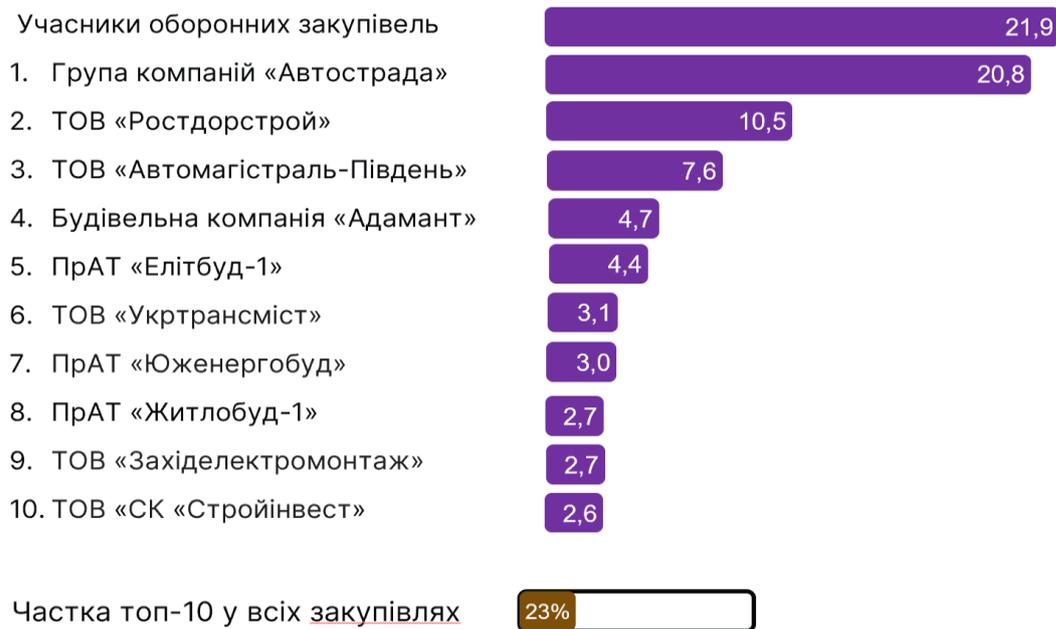
Частка топ-10 у всіх закупівлях



Джерела: Prozorro, розрахунки Центру економічної стратегії.

Найбільші організатори торгів у 2024 році – «Укргідроенерго» та «Укренерго», які замовляють захист об'єктів критичної інфраструктури, служби відновлення інфраструктури та інфраструктурні департаменти обласних адміністрацій та «Київський метрополітен».

Рис. 6. 10 компаній з найбільшою сумою переможних закупівель у 2024 році (млрд грн)



Джерела: Prozorro, розрахунки Центру економічної стратегії.

Переможцями тендерів у сфері будівництва на найбільші суми (рис. 6) є компанії, які спеціалізуються на будівництві доріг та мостів. Ці компанії мають найбільшу спроможність у втіленні великих проєктів відбудови та відновлення, причому не тільки у сфері дорожнього будівництва. Зокрема, Група компаній «Автострада» традиційно була одним з найбільших переможців тендерів з будівництва та ремонту доріг, а у 2024 році стала лідером завдяки перемозі у тендері на будівництво метро на київський житловий масив Виноградар.

Серед інших найбільших переможців – компанії, що займаються будівництвом житла та енергетичної інфраструктури. Близько 22 млрд грн припало на учасників оборонних закупівель, проте ця сума розподілена між багатьма компаніями. Поточна сума оборонних закупівель у 2024 році становить 21,9 млрд грн, з яких 59% припало на березень. Поточні оборонні закупівлі у другому півріччі залишалися обмеженими – менше 0,4 млрд грн кожного місяця. Оборонні будівельні закупівлі включають в себе передусім будівництво інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, а також систем невибухових загороджень.

Рис. 7. Найбільші будівельні закупівлі 2024 року

№	Зміст закупівлі	Організатор	Переможець	Вартість закупівлі, млрд грн
1.	Будівництво лінії метрополітену	КП «Київський метрополітен»	ГК «Автострада»	13,8
2.	Будівництво для захисту Дністровської ГАЕС	ПрАТ «Укргідроенерго»	БК «Адамант»	4,8
3.	Будівництво для захисту Дністровської ГАЕС	ПрАТ «Укргідроенерго»	ПрАТ «Елітбуд-1»	4,2
4.	Будівництво водозабору на р. Південний Буг (III ділянка)	Служба відновлення у Миколаївській обл.	ТОВ «Ростдорстрой»	2,6
5.	Будівництво водозабору на р. Південний Буг (II ділянка)	Служба відновлення у Миколаївській обл.	ТОВ «Укртрансміст»	2,5
6.	Будівництво магістрального водогону для міста Кривий Ріг	Служба відновлення у Дніпропетровській обл.	«Автомагістраль-Південь»	2,4
7.	Будівництво водозабору на р. Південний Буг (I ділянка)	Служба відновлення у Миколаївській обл.	ГК «Автострада»	2,3
8.	Реконструкція лінії електропередач ЧАЕС - Славутич	НЕК «Уженерго»	ТОВ «Структум»	2,2
9.	Будівництво магістрального водогону Хортиця-Марганець	Служба відновлення у Дніпропетровській обл.	Група компаній «Автострада»	2,1
10.	Реставрація мосту Метро у Києві	«Київавтодор»	ONUR Group	2,0

4-6 листопада Служба відновлення та розвитку інфраструктури у Миколаївській області провела тендери на будівництво трьох ділянок водозабору з р. Південний Буг на загальну суму **7,448 млрд грн**

Джерела: Prozorro, розрахунки Центру економічної стратегії, Big Recovery Portal.

Відкриті тендери з використанням електронної системи відбулися для для 21,9 тис. завершених закупівель (16,3%) на загальну суму 162,8 млрд грн (60,0%).

Серед будівельних закупівель у 63% випадків одиницею виміру вказані роботи, послуги – 29%, години – 2%, штуки чи одиниці – 2%, інші одиниці виміру – 2%. Ще у 2% одиниці виміру не вказано.

У грошовому вимірі на роботи припало 82% завершених закупівель, на послуги – 14%.

Розподіл укладених будівельних закупівель за їхньою вартістю дуже нерівномірний. На 200 найбільших закупівель 2024 року припадає більше половини їхньої загальної суми (110 млрд грн). В тому числі на 24 закупівлі вартістю понад 1 млрд грн припало майже 59 млрд грн (27%).

У інтервалах навколо порогових сум закупівель – 200 тис. грн та 1,5 млн грн. спостерігається аномально висока кількість закупівель. Детальніше це питання розглянуте в розділі «Проблеми будівельних закупівель».

Рис. 8. Розподіл будівельних закупівель у 2024 році за вартістю закупівлі



Джерело: Розрахунки Центру економічної стратегії на основі даних Prozorro.

Попри відсутність прямої інформації про регіон здійснення закупівлі у характеристиках тендерів, у більшості випадків такий регіон може бути визначений виходячи з інформації про організатора закупівель та опису лоту. Такий спосіб дозволив ідентифікувати закупівлі на 94% від загальної суми. Більшість з неідентифікованої суми закупівель – об'єкти, інформація про місце розташування яких обмежена через безпекові ризики, передусім – закупівлі для потреб критичної енергетичної інфраструктури. Розподіл ідентифікованих закупівель по регіонам представлений на рис. 9.

Найбільші суми закупівель у 2024 році – у м. Києві (16,7%) та прифронтових Дніпропетровській (10,9%) та Харківській (8,2%) областях. Номенклатура замовлень у цих регіонах суттєво відрізняється між собою.

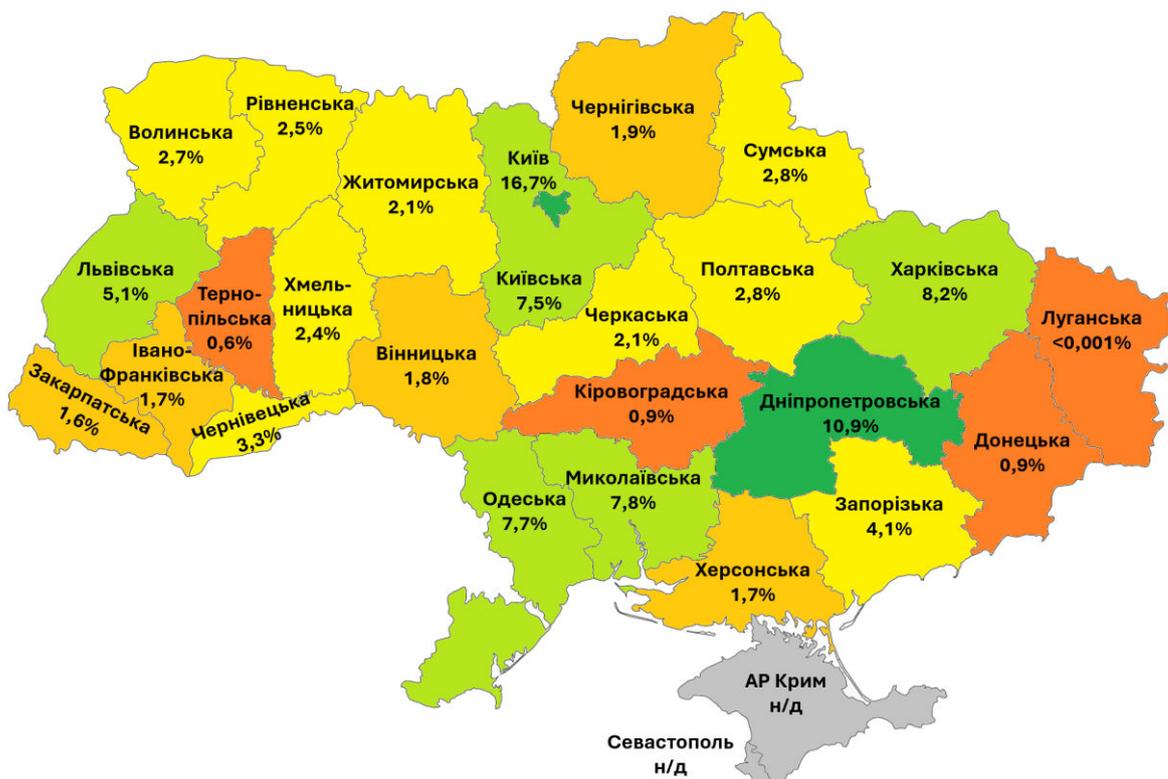
У Києві найбільші суми закупівель пішли на будівництво метрополітену (34%), будівництво і ремонт шкіл (10%) та ремонт мостів (9%). Найбільші закупівлі у місті – будівництво лінії метрополітену на Виноградар (13,8 млрд грн), ремонт мосту Метро (2,0 млрд грн), будівництво дороги до аеропорту «Київ» (1,5 млрд грн). Метро на Виноградар стало найдорожчою закупівлею року в Україні, його вартість становила 5% від загальної вартості будівельних закупівель у 2024 році.

У Дніпропетровській області найбільші витрати – на будівництво водогонів (24%), ремонт лікарень (13%) та на будівництво доріг (9%). Найбільші закупівлі області – будівництво водогонів Інгулець – Південне водосховище (2,4 млрд грн) та Хортиця – Марганець (2,1 млрд грн), відбудова Дніпровської ТЕЦ (1,3 млрд грн) та реконструкція лікарні у Кривому Розі (1,3 млрд грн).

На Харківщині найбільше витрачено на будівництво будівель і споруд військового призначення (30%), ремонт та аварійне відновлення житлових будівель (8%), будівництво і ремонт доріг (7%). Єдина закупівля області на суму понад 300 млн грн – ремонт доріг у Харкові (562 млн грн).

Публічні закупівлі на окупованих територіях не здійснюються, водночас вони можуть бути проведені організаторами, які переєструвалися з окупованих територій. Наприклад, закупівлі Рубежанської центральної міської лікарні фізично відбуваються у м. Харкові, а Рубежанської міської військової адміністрації – у Києві.

Рис. 9. Будівельні закупівлі за регіонами у 2024 році (у % від загальної суми закупівель)



Джерело: Центр економічної стратегії на основі даних Prozorro.

Примітка. На основі даних закупівель на 94% від загальної суми, для яких визначено регіон.

У 2024 році дещо зменшилася кількість скарг та дискваліфікацій лотів. За рік зафіксовано 747 скарг 2061 дискваліфікація лота, що становить 0,55 скарги та 1,5 дискваліфікації лота на 100 успішних закупівель, або 3,4 скарги та 9,4 дискваліфікації лота на 100 успішних закупівель, проведених в системі Prozorro. Такі показники не є загрозливими для системи закупівель.

Найбільше скарг отримано у тендерах Міського комунального підприємства «Житловик» у м. Мостиська – 16 (у 18 тендерах), КП «Група впровадження проекту енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях м. Києва» отримало 12 скарг у 102 тендерах.

Найбільше дискваліфікацій лотів у 2024 році зафіксовано у КП «Київтеплоенерго» – 31 у 726 тендерах. У департаменту гуманітарної політики Дніпровської міськради – 26 дискваліфікацій лота у 324 закупівлях.

Правова рамка публічних закупівель регулярно оновлюється. Зокрема, два ключові документи – закон України [«Про публічні закупівлі»](#) та постанова КМУ [«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»](#) – змінювалися вже десятки разів (детальніше див. Додаток Огляд Законодавства). Частково зміни були пов'язані з поверненням до процедур закупівель, що застосовувалися до повномасштабного вторгнення, а також з потребою гармонізувати законодавство у сфері закупівель до правил Європейського Союзу.

Як і рік тому, констатуємо, що складність системи, зміна зовнішніх факторів, що впливають на проведення закупівель, відносно складне нормативно-правове регулювання та часті зміни до нього залишають потенціал для низки точкових оптимізацій електронної системи. З одного боку, надто часта зміна правового поля не може бути бажаним сценарієм, водночас, окремі зміни до законодавства можуть бути імplementовані швидко та принести відчутний позитивний ефект для системи закупівель.

Євроінтеграція. Публічні закупівлі Європейського Союзу регулюються [Директивою Європейського Парламенту і Ради 2014/24/ЄС](#) від 26 лютого 2014 року «Про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС». Документ складається з 94 статей, які визначають загальні принципи публічних закупівель та сферу застосування Директиви, основні терміни, застосування порогових значень, правила, процедури, техніки та інструменти закупівель, їх прозорість та публікацію, вибір учасників, присудження і виконання договорів тощо. Директива містить також 15 додатків. Згідно з Директивою, публічні замовники повинні забезпечувати для суб'єктів господарювання – підписантів угод не менш сприятливий режим, ніж той, що забезпечений для Європейського Союзу.

Ключові положення Директиви імplementовані в Закон України «Про публічні закупівлі» у 2019 році. Директива визначає максимально можливі допорогові суми закупівель, які суттєво перевищують такі суми в Україні. Так, в Україні допорогові суми становлять від 200 тис. грн до 5 млн грн (€4-114 тис.), тоді як у Директиві – від €139 тис. до €5,35 млн.

Стан імplementації переговорного розділу 5 «Публічні закупівлі» EU Acquis міститься в [інформаційній довідці](#), опублікованій 27 січня 2025 року.

Проблеми будівельних закупівель

Перелік проблем закупівель відбудови не зазнав істотних змін за останній рік. Найбільше позитивне зрушення – ухвалення законопроєкту №11057² («Прозоре будівництво»), який передбачає оприлюднення будівельних кошторисів у машиночитному форматі. Парламент ухвалив закон 19 вересня, а 21 жовтня він був підписаний Президентом України. Також досягнуто певний прогрес в оприлюдненні тендерної документації у машиночитному вигляді.

Крім того, Постановою Кабінету Міністрів №382 від 2 квітня 2024 року визначено, що мінімальний строк подання тендерних пропозицій подовжено до 14 днів, що дає потенційним учасникам більше часу на підготовку якісних тендерних пропозицій.

Решта проблем, існуючих до 2024 року, залишається актуальними, і про них йтиметься нижче в даній записці.

² <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43783>

1. Надмірна кількість допорогових публічних закупівель

Закон України «[Про публічні закупівлі](#)» визначає що конкурентні процедури закупівлі через електронну систему Prozorro застосовуються для придбання товарів та послуг, якщо вартість предмета закупівлі становить від 200 тис. грн, а також робіт вартістю від 1,5 млн грн. Для окремих категорій замовників ці суми становлять 1 млн грн та 5 млн грн відповідно. Щоб уникнути додаткових вимог до публічних закупівель та додаткової їхньої прозорості, окремі закупівельники оголошують закупівлі на допорогові суми, що кратно збільшує кількість таких закупівель порівняно з кількістю понадпорогових закупівель у схожих цінових інтервалах. При здійсненні допорогових закупівель закупівельник повинен завантажити до електронної системи проєктно-кошторисну документацію після укладання угоди з виконавцем, але це відбувається не у всіх випадках.

Такі аномалії помітні на графіку розподілу будівельних закупівель за вартістю (рис. 8). Хоча вони не становлять значної частки у загальній сумі закупівель, вирішення проблеми могло б призвести до певної економії.

Найбільш яскраво ця тенденція спостерігається на сумах, трохи менших за 200 тис. грн. Детальний розподіл будівельних закупівель за вартістю навколо допорогових сум наведено на рис. 10.

Рис. 10. Кількість будівельних закупівель в окремих цінових діапазонах у 2024 році, тис.



Джерела: Prozorro, розрахунки Центру економічної стратегії.

Суми до 200 тис. грн дозволяють проводити закупівлі послуг поточного ремонту без використання процедури відкритого тендеру через електронну систему. Як наслідок, 8% усіх будівельних закупівель (0,85% за вартістю) у 2024 році здійснені на суми у вузькому інтервалі 190-200 тис. грн. Це, як і роком раніше, в 27 разів більше, ніж в сусідньому інтервалі 200-210 тис. грн.

З 11,7 тис. закупівель на суму 190-200 тис. грн більша частина (6,4 тис.) здійснена на суми 199-200 тис. грн.

Суми до 1,5 млн грн дозволяють проводити закупівлі робіт без використання електронної системи. В інтервалі 1,4-1,5 млн грн здійснено 1,2% усіх закупівель (0,96% за вартістю), що майже у п'ятеро більше, ніж в сусідніх вищих інтервалах.

Числові екстремуми навколо порогу 1,5 млн грн менш виражені, ніж навколо порогу 200 тис. грн. Це пояснюється тим, що роботи становлять меншу кількість будівельних закупівель, попри більшу загальну суму договорів.

Рекомендації:

1.1. Уряду реалізувати реформу системи управління публічними інвестиціями відповідно до ухваленної Дорожньої карти

1.2. Уряду розробити та запровадити зміни до державних політик з метою зменшення кількості закупівель з ознаками штучної допороговості;

1.3. Уряду створити Центральну закупівельну організацію (ЦЗО) при Агенстві відновлення, яка дозволить якісно організувати та контролювати закупівлі відбудови;

1.4. Уряду за участі аналітичних центрів дослідити закупівлі з ознаками штучної допороговості та причини їх проведення, дослідити причини, що спонукають до розбивки закупівель, виокремити з них адміністративні бар'єри, які можуть бути спрощені чи скасовані та які заважають організаторам провести повноцінну закупівлю.

2. Вкрай обмежена конкуренція

Серед 21,9 тис. будівельних закупівель, проведених з використанням електронної системи, 79% закупівель на 71% загальної суми проведено з єдиним учасником. Ще 13% закупівель на 17% загальної суми – з двома учасниками.

Рис. 11. Кількість учасників будівельних закупівель з використанням електронної системи у 2024 році



Джерела: Prozorro, розрахунки Центру економічної стратегії.

Водночас всі 112,6 тис. закупівель без використання електронної системи за визначенням проведено з єдиним учасником. Тому загалом серед усіх будівельних закупівель з одним учасником проведено 96,6% закупівель на 82,5% загальної суми, з двома учасниками – 2,2% на 10,1% загальної суми. Таким чином з трьома та більше учасниками відбулося лише 1,2% від усіх будівельних закупівель на суму 7,4%.

Вкрай обмежена конкуренція на закупівлях відбудови – один з найголовніших негативних маркерів наявної процедури закупівель. В середньому в успішній публічній закупівлі бере участь лише 1,06 учасника (як і у 2023 році), а для закупівель з використанням електронної системи – 1,34 учасника (у 2023 році – 1,39).

Конкурентність закупівель Агентства відновлення помітно впала порівняно з 2023 роком, але лишається вищою за середню по галузі: 1,18 для всіх закупівель та 1,78 – з використанням електронної системи (у 2023 році, відповідно 1,67 та 2,27).

Дослідження³ підтверджують, що конкурентні торги на надпорогові суми – важлива передумова для успішності усієї системи закупівель в цілому.

Одна з причин низької конкурентності тендерів є небажання будівельного бізнесу брати участь в тендерах за бюджетні кошти. Зокрема це пов'язано з тим, що перемога в таких тендерах суттєво збільшує ризики підвищеного інтересу з боку правоохоронних органів, як у найближчому, так і у віддаленому майбутньому.

³ <https://cep.kse.ua/article/efficiency-of-the-procurement-system/pdf.pdf>

Однією з проблем можуть бути також строки проведення закупівлі: дослідження будівельних закупівель у 2023 році показало, що у більшості випадків будівельні тендери мали мінімальні строки на подачу пропозицій. 75% лотів мали строк подання до 7 днів, 91% – до 10 днів. В квітні 2024 року уряд вніс зміни, які встановлюють мінімальний строк для закупівлі робіт у 14 днів. Водночас надто тривалий строк також може демотивувати компанії брати участь у торгах.

Загальна тривалість закупівель зросла у 2024 році. У 14-30 днів вкладаються 70% закупівель (рік тому – 80%). 31-40 днів тривали 17,5% закупівель, 41-50 днів – 5,5%. 5% закупівель тривали понад 50 днів, решта – 10-13 днів.

У багатьох випадках закупівля будівельних робіт та послуг здійснюється на умовах повної післяплати. Цей фактор додатково обмежує конкуренцію у публічних закупівлях будівельних робіт та послуг.

Рекомендації:

2.1. Уряду за участі аналітичних центрів провести дослідження причин відмови потенційних учасників закупівель відбудови від участі в процедурах закупівлі.

2.2. Антимонопольному комітету України у межах своїх повноважень провести дослідження причин, через які окремі суб'єкти господарювання виграють усі або майже усі тендерні процедури, в яких беруть участь, перевіряти суб'єкти господарювання щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції у сфері публічних закупівель.

3. Нерівномірний річний цикл закупівель

У процедурах закупівель відбудови яскраво виражена сезонність (див. рис. 2). На початку року проводиться значно менше закупівель. Зокрема, у січні 2024 року відбулося лише 2,6% з числа закупівель 2024 року, у лютому – 4,9%, у березні – 6,7%, у квітні-листопаді – 8,5-10,5%, у грудні – 12,3%. Це, найвірогідніше, пов'язано з особливостями бюджетного процесу. Спочатку розпорядники бюджетних коштів повинні ухвалити бюджетні паспорти, потім порядки використання бюджетних коштів, потім підготувати тендерну документацію. Затримка на кожному з етапів призводить до відтермінування дати оголошення та проведення закупівлі.

Рекомендації:

3.1. Міністерству фінансів, бюджетному комітету Верховної Ради України за участі аналітичних центрів провести дослідження причин, що ускладнюють оголошення закупівель у перші місяці року та запропонувати шляхи забезпечення безперервності закупівель.

3.2. Міністерству фінансів в рамках реформи управління публічними інвестиціями та впровадження середньострокового бюджетного планування розробити механізми для усунення календарних перешкод для закупівель.

3.3. Державній аудиторській службі України запровадити ризико-орієнтований підхід до моніторингу закупівель.

4. Відсутність можливості для якісного моніторингу закупівель відбудови

Закупівлі відбудови неможливо достеменно виділити з 3,6 млн публічних закупівель, проведених у 2024 році. При цьому сфера є однією з найважливіших і для держави, і для міжнародних донорів, тому є потреба в ефективному моніторингу таких закупівель. Для держави, яка найближчі роки витратить мільярди на відбудову, вкрай важливо мати потрібні дані, проводити глибинний аналіз та розуміти проблеми та оцінювати ефективність витрачання коштів, особливо у умовах великого бюджетного дефіциту.

Важливим компонентом системи управління публічними фінансами є управління публічними інвестиціями (Public investment management – PIM). Ефективні публічні інвестиції в публічну інфраструктуру є вагомим чинником для підвищення продуктивності та конкурентоздатності та зменшення дисбалансу у розвитку регіонів. Реформа управління публічними інвестиціями, розроблена спільно з міжнародними партнерами, передбачає чітке визначення та стратегічне планування публічних інвестицій на середньострокову перспективу і їх

максимальну інтеграцію у бюджетний процес, уніфіковані підходи до підготовки, оцінки та пріоритезації публічних інвестиційних проектів незалежно від джерел та механізмів фінансування, цифровізацію процесів та створення центрів експертизи як основні інструменти для підвищення спроможності органів всіх рівнів щодо управління публічними інвестиціями.

[Дорожня карта реформування системи управління публічними інвестиціями](#) передбачає такі основні кроки в рамках інвестиційного циклу:

- стратегічне та середньострокове бюджетне планування інвестицій;
- відбір та затвердження публічних інвестиційних проектів для фінансування;
- реалізація публічних інвестиційних проектів;
- аудит та оцінка реалізації.

Постанова [Кабінету Міністрів України №382](#) створила можливість приховувати чутливу інформацію не лише шляхом маскуванню окремих параметрів закупівлі, але й шляхом закриття інформації про саму закупівлю. Це робить неможливим зовнішній моніторинг та аналіз. Попри певний прогрес, частина тендерної документації лишається у не машиночитному форматі, що дозволяє штучно ускладнювати комп'ютерну обробку інформації, таким чином, навмисно чи ненавмисно, обмежуючи коло потенційних учасників. Однією з причин цього є відсутність відповідальності за неподання відповідної документації до тендеру.

Рекомендації:

4.1. Міністерству економіки та ДП «Прозорро» в системі електронних закупівель ввести додатковий ідентифікатор закупівель, який би визначав приналежність до сфери закупівель відбудови та відновлення.

4.2. Міністерству економіки упорядкувати зазначення кодів закупівель Єдиного закупівельного словника ДК 021:2015 шляхом створення роз'яснень, методичних рекомендацій, що дозволило б групувати за однаковими кодами закупівлі однорідних товарів, робіт, послуг; а також застосовувати єдину практику деталізації кодів CPV для усіх закупівель.

Додаток. Огляд законодавства

Національне законодавство щодо публічних закупівель регулярно оновлюється. Зокрема, два ключових документи змінювалися вже десятки разів:

- Закон України «[Про публічні закупівлі](#)» від 25 грудня 2015 року – 31 раз, у тому числі у 2024 році – 3 рази.
- Постанова КМУ «[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](#)» №1178 – 25 разів, у тому числі у 2024 році – 7 разів.

Крім цього, публічні закупівлі підпадають під регулювання таких нормативно-правових актів
Закони:

- [Про ліцензування видів господарської діяльності](#) від 02.03.2015
- [Про санкції](#) від 14.08.2014
- [Про ринок природного газу](#) від 09.04.2015
- [Про тепlopостачання](#) від 02.06.2005
- [Про ринок електричної енергії](#) від 13.04.2017
- [Про лікарські засоби](#) від 04.04.1996
- [Про електронні документи та електронний документообіг](#) від 22.05.2003
- [Про доступ до публічної інформації](#) від 13.01.2011
- [Про Антимонопольний комітет України](#) від 26.11.1993
- [Про запобігання корупції](#) від 14.10.2014

Постанови КМУ:

- [Про затвердження порядків підтвердження ступеня локалізації виробництва товарів та проведення моніторингу дотримання вимог щодо ступеня локалізації виробництва предметів закупівлі, внесених до переліку товарів, що є предметом закупівлі, з підтвердженим ступенем локалізації виробництва](#) від 02.08.2022 № 861
- [Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу](#) від 14.09.2022 № 822
- [Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків](#) від 24.02.2016 № 166
- [Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану](#) від 11.11.2022 № 1275
- [Деякі питання державного регулювання цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення](#) від 25.03.2009 № 333

Накази:

- Мінекономіки «[Про затвердження професійного стандарту "Фахівець з публічних закупівель"](#)» від 14.09.2023
- Мінекономіки «[Про затвердження Примірної методики визначення вартості життєвого циклу](#)» від 28.09.2020
- Мінекономіки «[Про затвердження форми і Вимог до забезпечення тендерної пропозиції](#)» від 14.12.2020
- Мінекономіки «[Про затвердження національного класифікатора НК 024:2023 та скасування національного класифікатора НК 024:2019](#)» від 24.05.2023
- Міністерства охорони здоров'я «[Про затвердження Порядку визначення обсягів потреби в закупівлі лікарських засобів закладами і установами охорони здоров'я, що повністю або частково фінансуються з державного та місцевих бюджетів](#)» від 11.07.2017 № 782
- Міністерства фінансів «[Про затвердження Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України](#)» від 02.03.2012 № 309.