

**Інформаційна довідка**  
**щодо проекту Закону України «Про публічні закупівлі»**  
(реєстр. № 11520 від 23.08.2024)\*

***Анотація.** В Інформаційній довідці містяться результати дослідження законодавчих пропозицій Кабінету Міністрів України щодо нового правового регулювання публічних закупівель. Окремо проаналізовано положення: Директиви Європейського Парламенту та Ради 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС; Рекомендацій ОЕСР щодо публічних закупівель.*

***Ключові слова:** публічні закупівлі, агреговані закупівлі, зарезервовані контракти, спільні закупівлі, моніторинг процедур закупівель, *acquis* ЄС.*

**Вступ.** Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), Україна зобов’язана забезпечити чесні та прозорі публічні закупівлі товарів і послуг, модернізувати свої тендерні процедури відповідно до права Європейського Союзу (*acquis* ЄС). Основною метою є створення конкуренції в процесі закупівель у державному секторі з метою отримання найкращої пропозиції за гроші платників податків<sup>1</sup>. Крім того, відкриття переговорів про вступ до ЄС несе нові зобов’язання для України.

**Основна частина.** Кабінетом Міністрів України внесено до Верховної Ради України проект Закону України «Про публічні закупівлі» (реєстр. № 11520 від 23.08.2024), метою якого визначено забезпечення проведення ефективних публічних закупівель у прозорий та конкурентний спосіб, у тому числі для забезпечення потреб відновлення України внаслідок повномасштабної збройної агресії, а також виконання міжнародно-правових зобов’язань України у сфері публічних закупівель.

Законопроектом, зокрема, пропонується:

- додати до способів проведення закупівель: зарезервовані контракти; процедуру інноваційного партнерства; динамічні системи закупівель; спільні закупівлі; агреговані закупівлі;

- визначити такі терміни, як: агреговані закупівлі; ветеранське підприємство; підприємство осіб з інвалідністю; відкритий конкурс проектів; динамічна система закупівель; замовник конкурсу проектів; зарезервований контракт; кандидат; конкурс проектів; процедура інноваційного партнерства; очікувана вартість предмета закупівлі тощо;

- визначити правила та умови проведення конкурсу проектів за допомогою електронної системи закупівель;

- скоротити строки для подання тендерних пропозицій учасниками процедур закупівель;

---

<sup>1</sup> Комунакаційна команда Офісу Віце-прем’єрки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Державні закупівлі. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/partnership/purchase/>

- передбачити, що учасник, який надав найбільш економічно вигідну тендерну пропозицію (аномально низьку), повинен надати протягом одного робочого дня з дня визначення найбільш економічно вигідної тендерної пропозиції обґрунтування щодо цін або вартості відповідних товарів, робіт та/або послуг тендерної пропозиції.

Як зазначалося вище, законопроект розроблено з метою виконання міжнародно-правових зобов'язань України, серед них:

- подальший розвиток системи публічних закупівель з метою приведення її у відповідність до *acquis* ЄС для забезпечення прозорих і конкурентних закупівель, у тому числі для відбудови України в післявоєнний період згідно з умовою № 2 Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та ЄС як Кредитором щодо Інструменту надання підтримки Україні на 2023 рік (макрофінансова допомога +) на суму до 18 мільярдів євро, підписаного 16 січня 2023 року (далі – Меморандум про взаєморозуміння з ЄС)<sup>2</sup>;

- приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС, зокрема до положень Директиви Європейського Парламенту та Ради 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі та про скасування Директиви 2004/18/ЄС (далі – Директива 2014/24/ЄС)<sup>3</sup>.

Водночас зауважуємо, що окремі положення законопроекту не відповідають Директиві 2014/24/ЄС та не повною мірою забезпечують виконання умови № 2 Меморандуму про взаєморозуміння з ЄС. Так, частиною першою статті 20 Директиви 2014/24/ЄС передбачено, що держави-члени можуть залишати право на участь у процедурах публічних закупівель за майстернями для людей з інвалідністю та суб'єктами господарювання, головною метою яких є соціальна й професійна інтеграція людей з інвалідністю та малозабезпечених осіб, або передбачати виконання таких договорів у контексті програм захищеної зайнятості, за умови, що принаймні 30 % працівників зазначених майстерень, суб'єктів господарювання або програм є людьми з інвалідністю чи є малозабезпеченими. Звертаємо увагу, що зазначена стаття стосується саме виключно інвалідів, малозабезпечених осіб та суб'єктів господарювання, головною метою яких є соціальна й професійна інтеграція людей з інвалідністю та малозабезпечених осіб. Тобто стаття 20 Директиви 2014/24/ЄС демонструє, що публічні закупівлі в ЄС розглядаються, серед іншого, як інструмент для досягнення цілей соціальної політики. При цьому в законопроекті аналогічні положення відсутні, у результаті чого одна з головних цілей зарезервованих контрактів не відображена в запропонованій законодавчій ініціативі.

---

<sup>2</sup> Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та ЄС як Кредитором щодо Інструменту надання підтримки Україні на 2023 (макрофінансова допомога +) на суму до 18 мільярдів євро. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9C%D0%95%D0%9C%D0%9E\\_%D0%BF%D0%BE\\_%D0%9C%D0%A4%D0%94-%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9\\_UA\\_2%20%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9C%D0%95%D0%9C%D0%9E_%D0%BF%D0%BE_%D0%9C%D0%A4%D0%94-%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_UA_2%20%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8.pdf)

<sup>3</sup> Consolidated text: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0024-20240101>

Також положення Директиви 2014/24/ЄС передбачають, що мінімум 30 % працівників суб'єктів господарювання, перелічених у статті 20, повинні бути інвалідами або особами з обмеженими можливостями. При цьому в законопроекті аналогічні вимоги не містяться.

Крім того, запропоновані положення абзацу другої частини третьої статті 18 законопроекту потенційно можуть створити правове підґрунтя та можливості для уникнення необхідності застосування процедур закупівель, особливо в поєднанні з положеннями пункту 1 частини четвертої статті 18 законопроекту. Так, окрема категорія суб'єктів господарювання для виконання зарезервованого контракту зможе залучати інших суб'єктів господарювання (субпідрядників) в обсязі до 50 відсотків від вартості такого контракту. При цьому, у випадку укладення зарезервованого контракту без використання системи закупівель створюються умови для закупівлі в позаконкурентний спосіб товарів, робіт та послуг у суб'єктів господарювання, які є субпідрядниками підприємств осіб з інвалідністю.

Серед іншого, положення законопроекту, які встановлюють, що строк для подання тендерних пропозицій не може бути менше, ніж сім днів з дня оприлюднення оголошення про проведення відкритих торгів в електронній системі закупівель (пункт 1 частини першої статті 13 та частина друга статті 37 законопроекту), а також передбачають одноденний строк для надання учасником належного обґрунтування щодо цін або вартості відповідних товарів, робіт та/або послуг тендерної пропозиції (частина чотирнадцята статті 32 законопроекту), потенційно сприятимуть:

1) обмеженню кількості учасників процедури закупівлі та зуженню економічної конкуренції;

2) відхиленню економічно вигідної тендерної пропозиції не з підстав неналежного обґрунтування, а у зв'язку з неможливістю надати відповідні документи у встановлений строк.

Із метою забезпечення стабільності законодавства про публічні закупівлі можна запропонувати встановити порогові значення, виходячи з мінімальної заробітної плати з метою врахування процесу інфляції (стаття 3 законопроекту). Також звертаємо увагу, що Директивою 2014/24/ЄС визначено, окрім врахованих у законопроекті, порогові значення в розмірі 221 000 євро для державних контрактів на постачання, укладених органами державної влади, які діють у сфері оборони (можливо врахувати в Законі України «Про оборонні закупівлі»), та 750 000 євро для державних контрактів на надання соціальних та інших специфічних послуг (без ПДВ).

На нашу думку, потребують перегляду випадки, на які пропонується не поширювати дію майбутнього Закону. Наприклад, викликає сумнів випадок, коли предметом закупівлі є послуги з виготовлення і розповсюдження аудіовізуальної продукції та реклами для здійснення передвиборної агітації. Також потребує додаткового обґрунтування віднесення до такої категорії послуг фінансових установ щодо надання кредитів, гарантій, а також послуг, необхідних для підготовки та реалізації інвестиційних проєктів, проєктів державно-приватного партнерства, у тому числі проєктів, що здійснюються на умовах

концесії, які надаються міжнародними фінансовими організаціями<sup>4</sup>. Якщо таке положення спрямоване на врахування вимог донорів, то дотримання вимог міжнародних фінансових організацій вже обумовлено статтею 6 законопроекту.

Також звертаємо увагу на статтю 9 Директиви 2014/24/ЄС, яка встановлює, що положення цієї Директиви не застосовуються до: державних контрактів і конкурсних проєктів, які замовник присуджує або організовує відповідно до правил закупівель, встановлених міжнародною організацією або міжнародною фінансовою установою, якщо відповідні державні контракти та конкурсні проєкти повністю фінансуються цією організацією або установою; державних контрактів і конкурсних проєктів, які здебільшого співфінансуються міжнародною організацією або міжнародною фінансовою установою, сторони яких погодили застосування процедури закупівель. Таким чином, стаття 6 законопроекту не повною мірою враховує згадані вимоги.

Навряд чи доцільно запроваджувати в якості норми постійної дії положення, яке визначає, що на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом, визначаються Кабінетом Міністрів України із забезпеченням захищеності таких замовників від воєнних загроз. Така норма може бути розцінена як делегування законодавчих функцій Верховної Ради України Уряду (порушення статей 92, 116 Конституції України<sup>5</sup>). До того ж, запроваджені на період воєнного стану «особливості» негативно оцінені Національним агентством з питань запобігання корупції на предмет корупційних ризиків<sup>6</sup>. У результаті запровадження зазначеної норми може мати негативний вплив на:

- Державний бюджет України, наприклад, у випадку укладення договорів за завищеними цінами та перевитрат бюджетних коштів;
- виконання міжнародно-правових зобов'язань України та, як наслідок, на відносини з міжнародними партнерами України, а також на прийняття ними рішень щодо виділення Україні міжнародної фінансової допомоги.

Надання Кабінету Міністрів України права затверджувати типовий договір про закупівлю конкретного предмета закупівлі, який має обов'язково використовуватися під час закупівель (стаття 54 законопроекту), може бути розцінено як втручання в господарську / підприємницьку діяльність (порушення статей 13, 42 Конституції України).

У контексті підготовки змін до законодавства про публічні закупівлі варто також згадати Рекомендації ОЕСР щодо публічних закупівель<sup>7</sup>, прийняті Радою ОЕСР 18 лютого 2015 року (далі – Рекомендації ОЕСР). ОЕСР рекомендує державам мати узгоджену та стабільну інституційну, правову й нормативну базу, яка є важливою для збільшення участі у веденні бізнесу з державним сектором і є ключовою відправною точкою для забезпечення стійких і ефективних систем

<sup>4</sup> Перелічені випадки присутні також у чинному Законі «Про публічні закупівлі».

<sup>5</sup> Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>6</sup> Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану (станом на червень 2023 року). URL: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky\\_zakupivli.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky_zakupivli.pdf)

<sup>7</sup> Recommendation of the Council on Public Procurement. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>

публічних закупівель. Ці рамки повинні ставитися до учасників тендеру, включаючи іноземних постачальників, чесно, прозоро та рівноправно, беручи до уваги міжнародні зобов'язання (наприклад, Угоду про публічні закупівлі в рамках Світової організації торгівлі, акти права ЄС та двосторонні або багатосторонні торгові угоди). Рекомендації ОЕСР пропонують державам розробити вимоги до внутрішнього контролю, заходів дотримання вимог і антикорупційних програм для постачальників, включаючи відповідний моніторинг. Договори про публічні закупівлі повинні містити гарантії «відсутності корупції», також слід вживати заходів для перевірки правдивості гарантій постачальників про те, що вони не брали і не будуть брати участь у корупції. Такі програми також повинні вимагати належної прозорості ланцюга постачання для боротьби з корупцією в субпідрядних контрактах.

Натомість, у статті 8 законопроекту, яка стосується моніторингу процедур закупівель, взагалі не висвітлюється питання моніторингу на предмет можливої корупції. Зазначений моніторинг не відповідає також Директиві 2014/24/ЄС, положення якої передбачають моніторинг всієї системи закупівель на предмет найчастіших джерел неправильного застосування або правової невизначеності норм, у тому числі можливих структурних або повторюваних проблем у застосуванні правил, участі малих та середніх підприємств у публічних закупівлях, запобігання випадкам шахрайства, корупції, конфлікту інтересів та іншим порушенням під час процедури закупівлі, виявлення таких випадків та звітування про них (стаття 83 Директиви 2014/24/ЄС).

Не повною мірою враховано антикорупційні вимоги також у статті 21 законопроекту – зокрема, такі вимоги пред'являються виключно до самого учасника і до його керівника. Наприклад, відповідно до Закону про публічні закупівлі Естонії<sup>8</sup> замовник не укладає договір про закупівлю та усуває з процедури закупівлі учасника або заявника, який або чий член адміністративного, керівного або наглядового органу або інший законний чи договірний представник, пов'язаний із відповідними публічними закупівлями, був покараний за участь у злочинному об'єднанні, порушення обов'язку чесності або корупційні дії, шахрайство, за вчинення терористичного акту або іншого злочину, пов'язаного з терористичною діяльністю, або за підбурювання, сприяння чи замах на зазначений злочин, злочин, пов'язаний із відмиванням грошей або фінансуванням тероризму (стаття 95).

У контексті Рекомендацій ОЕСР щодо використання конкурентних тендерів та обмеження використання винятків і закупівель з одного джерела<sup>9</sup> необґрунтованою виглядає низка норм законопроекту, наприклад: вимоги статті 10 щодо використання норм майбутнього Закону до конкурсних проєктів понад порогове значення у 143 тис. євро; частина шоста статті 16 щодо спільних

<sup>8</sup> Riigihangete seadus (lühend - RHS). URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072017001>

<sup>9</sup> Конкурсні процедури мають бути стандартним методом проведення закупівель – засобом підвищення ефективності, боротьби з корупцією, отримання справедливої та розумної ціни та забезпечення конкурентних результатів; якщо надзвичайні обставини виправдовують обмеження конкурентних тендерів і використання закупівель з одного постачальника, такі винятки мають бути обмежені, заздалегідь визначені та вимагати відповідного обґрунтування при застосуванні, за умови відповідного нагляду з урахуванням підвищеного ризику корупції, в тому числі з боку іноземних постачальників.

закупівель із суб'єктами походженням із держав-членів ЄС; кваліфікаційні критерії, встановлені статтею 20 законопроекту, тощо. У частині встановлених статтею 20 кваліфікаційних критеріїв викликають питання обмеження, передбачені частиною сьомою названої статті, і навпаки – невстановлення обмежень для можливості застосування названих критеріїв (наприклад, та ж Директива 2014/24/ЄС встановлює можливість їх застосування тільки за певними видами закупівель).

Серед іншого, окремі положення Директиви 2014/24/ЄС залишаються неімplementованими. Так, положення щодо договорів, субсидованих публічними замовниками, та конкурентної процедури з переговорами (статті 13 та 29 Директиви 2014/24/ЄС) не знайшли відображення в підготовленому законопроекті.

**Висновки.** Процес вступу до ЄС є складним, вимагає значних зусиль з боку держави-кандидата та є неможливим без гармонізації національного законодавства з *acquis* ЄС. Тому важливо, щоб кожна законодавча ініціатива, яка вноситься до Верховної Ради України, відповідала положенням актів права ЄС та сприяла виконанню євроінтеграційних зобов'язань України. При цьому законопроект (реєстр. № 11520 від 23.08.2024 року) містить як норми, які гармонізують наше законодавство з положеннями актів права ЄС, так і положення, які не відповідають згаданим актам.

Наведений аналіз законопроекту свідчить, зокрема, про потребу додаткового вивчення його норм на предмет відповідності положенням актів права ЄС, зокрема Директиві 2014/24/ЄС. Пропонується також розглянути можливість перегляду структури законопроекту і приведення її у відповідність до структури зазначеної Директиви (зادля полегшення орієнтації в нормах для можливих європейських учасників публічних закупівель і зменшення обсягу тексту, усунення непотрібних дублювань та внутрішніх суперечностей).

Крім того, законопроектом приділено недостатньо уваги, особливо в контексті Рекомендацій ОЕСР, стратегічній складовій публічних закупівель, системі оцінки ризиків, централізованим публічним закупівлям, питанням контролю (у тому числі, дублювання повноважень контролюючих органів), моніторингу, належній відповідальності за порушення норм майбутнього Закону тощо. Комплексного підходу потребує впровадження (і навпаки – відсутність) певних обмежень з метою забезпечення ефективної конкуренції в процесі публічних закупівель.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*