



**ГАРМОНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ  
ЗІ СТАНДАРТАМИ ЄС**

[www.eupublicprocurement.org.ua](http://www.eupublicprocurement.org.ua)

**ЗВІТ  
ПРО СПРИЯННЯ ПОЛЕГШЕННЮ ДОСТУПУ МАЛИХ ТА  
СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ ДО ПРОЦЕДУР ПУБЛІЧНИХ  
ЗАКУПІВЕЛЬ**

**Олександр Шатковський**

**ЧЕРВЕНЬ 2016 РОКУ**



Проект фінансується Європейським Союзом та  
виконується консорціумом на чолі з Crown Agents Ltd.



ГАРМОНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ЗІ СТАНДАРТАМИ ЄС

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

**Відповідальність за зміст цього Звіту несе виключно консорціум на чолі з компанією Crown Agents Ltd. Висновки, які містяться в цьому Звіті, не повинні тлумачитись як офіційна позиція EUROPEAID, Європейського Союзу або організацій, які йому підпорядковуються або співпрацюють із ним.**

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ І АБРЕВІАТУР

<b>АМКУ</b>	Антимонопольний комітет України
<b>ГД</b>	Генеральний директорат (Європейської комісії)
<b>ЄЄДЗЗ</b>	Єдиний європейський документ щодо здійснення закупівель
<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>ВВП</b>	Валовий внутрішній продукт
<b>НЕВП</b>	Найбільш економічно вигідна пропозиція
<b>МЕРТ</b>	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
<b>УДФ</b>	Управління державними фінансами
<b>ЗПЗ</b>	Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року № 1197-VII
<b>новий ЗПЗ</b>	Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25 грудня 2015 року
<b>МСП</b>	Малі та середні підприємства
<b>ВЕБ-ПОРТАЛ</b>	Офіційний веб-портал з питань державних закупівель України ( <a href="http://WWW.TENDER.ME.GOV.UA">WWW.TENDER.ME.GOV.UA</a> / <a href="http://WWW.PROZORRO.GOV.UA">WWW.PROZORRO.GOV.UA</a> )

## ЗМІСТ

	<i>Сторінка</i>
<i>Короткий зміст</i>	5
<b>1. Вступ</b>	6
<i>1.1. Історична довідка</i>	6
<i>1.2. Малі та середні підприємства — визначення та їхня роль в економіці й у публічних закупівлях</i>	7
<i>1.3. Цей Звіт</i>	10
<b>2. Доступ МСП до участі в процедурах публічних закупівель в Україні та в ЄС</b>	11
<i>2.1. Положення щодо МСП згідно з новою Директивою ЄС про публічні закупівлі 2014/24/ЄС</i>	11
<i>2.2. Практика доступу МСП до процедур публічних закупівель в ЄС</i>	13
<i>2.3. Практика доступу МСП до публічних закупівель в Україні</i>	18
<b>3. Висновки, рекомендації та подальші кроки</b>	22
<i>3.1. Висновки</i>	22
<i>3.2. Рекомендації</i>	23
<i>3.3. Подальші кроки</i>	24
<b><u>Додатки</u></b>	25
<i>Додаток 1. Витяг з Директиви ЄС 24/2014/ЄС</i>	26

## **КОРОТКИЙ ЗМІСТ**

Проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС» розпочав роботу 11 листопада 2013 року в Києві. Загальна мета Проекту полягає у «сприянні розвитку сталої та узгодженої системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжної та прозорої нормативно-правової бази, ефективної інституційної інфраструктури у сфері державних закупівель, а також удосконаленню підзвітності та професійної етики органів державної влади у сфері державних закупівель і розвитку системи державної допомоги в Україні».

Політика публічних закупівель формується на найвищому політичному рівні та має на меті досягнення цілком конкретних соціальних, екологічних та економічних цілей, оскільки система публічних закупівель становить собою важливу складову сучасного управління державними фінансами (в державах-членах ЄС публічні закупівлі становлять приблизно 20% ВВП ЄС). Для досягнення перелічених цілей публічні закупівлі також впливають на регіональний розвиток, економічне зростання, підвищення рівня зайнятості та стимулювання інноваційності, тож беззаперечно важливим при розробці політики розвитку є врахування політики у сфері публічних закупівель з особливою увагою на залученні та активізації участі МСП у публічних закупівлях. Тоді як у ЄС питання участі МСП в публічних закупівлях розробляється досить активно, в Україні наразі відсутнє будь-яке чітке бачення в цьому питанні.

У контексті нещодавно прийнятої Стратегії реформування системи публічних закупівель (яка також включає «дорожню карту» наближення, необхідного згідно з Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом) МСП згадується лише раз, та й то побіжно.

Відповідно, увагу цього звіту зосереджено на невизнанні важливості активної участі МСП у процедурах державних закупівель та на розгляді найбільш проблемних питань, що вимагають невідкладного вирішення для підвищення конкурентоспроможності системи державних закупівель в Україні та забезпечення її якомога більшої відповідності стандартам ЄС. У звіті наголошується, що наближення національної системи до стандартів ЄС полягає не лише в перенесенні правових норм. Воно також включає наближення основних політик ЄС, поміж яких сприяння поліпшенню участі МСП у сфері державних замовлень в інтересах підвищення рівня конкуренції, стимулювання інновацій та економічного розвитку.

У цьому Звіті порівнюються практики з підтримки участі МСП у публічних закупівлях в ЄС та в Україні, та надаються рекомендації щодо досвіду ЄС, які могли б стати в пригоді при поліпшенні доступу МСП до процедур публічних закупівель в Україні.

Рекомендації переважно стосуються незаконодавчих заходів, але частково передбачають коригування певних правових норм та впровадження низки положень до Закону про публічні закупівлі. Деякі з цих рекомендацій передбачають короткострокові заходи (від 1 до 3 років), а інші потребують реалізації в тривалішій перспективі.

Ми також рекомендуємо провести комплексну оцінку участі МСП у процедурах публічних закупівель в Україні із залученням ключових зацікавлених сторін (наприклад, бізнес-асоціацій, замовників тощо). Крім того, у Звіті відзначається, що паралельно із законодавчими змінами МЕРТ слід вжити вужчих заходів, спрямованих на започаткування політичного діалогу з цього питання та випуску методичних рекомендацій або додаткових настанов, які сприятимуть успішній участі МСП у процедурах публічних закупівель в Україні.

## 1. ВСТУП

### 1.1. Історична довідка

Контракт на виконання Проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС» було укладено 5 листопада 2013 року, а Проект розпочав свою роботу 11 листопада 2013 року в Києві. Реалізація Проекту триватиме до листопада 2016 року. Загальна мета Проекту полягає у «сприянні розвитку сталого та узгодженої системи управління державними фінансами шляхом створення всеосяжної та прозорої нормативно-правової бази, ефективної інституційної інфраструктури у сфері державних закупівель, а також удосконаленню підзвітності та професійної етики органів державної влади у сфері державних закупівель і розвитку системи державної допомоги в Україні».

Команда експертів Проекту працює над розробкою рекомендацій щодо вдосконалення політики, законодавства, інституційної структури та операційної діяльності, а також проводить низку тренінгових і навчально-роз'яснювальних заходів у сфері державних закупівель. Нагальність роботи в зазначеному напрямку підтверджена міжнародними донорами, які вказують на невідповідність застосованого нині підходу до розвитку сфери державних закупівель та необхідність проведення ширших дієвих реформ у сфері управління державними фінансами.

Основою існуючих відносин між Україною та ЄС є Угода про асоціацію, яка частково набула чинності з 1 січня 2016 року. Угода про асоціацію, серед іншого, передбачає проведення Україною протягом визначеного перехідного періоду низки масштабних реформ у різноманітних сферах, зокрема в секторі державних закупівель (статті 148–156). Таким чином, положення Угоди про асоціацію (включно з Угодою про глибоку та всеосяжну зону вільної торгівлі/ГВЗВТ), які стосуються сфери державних закупівель, спрямовані на подальшу розробку, визначення пріоритетів і планування заходів із метою створення в Україні сучасної та ефективної системи, що повністю відповідає стандартам ЄС.

Для початку виконання зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію у сфері державних закупівель у лютому 2016 року Кабінетом Міністрів України було ухвалено Стратегію реформування системи публічних закупівель (яка також включає «дорожню карту» реформування сфери публічних закупівель згідно з пріоритетними заходами, визначеними Угодою про асоціацію)<sup>1</sup>.

У Стратегії та в її Плані заходів малі й середні підприємства (МСП) згадуються лише один раз у контексті програми адаптації законодавства. Йдеться про перенесення норм законодавства ЄС щодо поділу загального обсягу закупівлі на лоти з метою створення умов для участі малого та середнього бізнесу в процедурах закупівлі<sup>2</sup>. Ефективна імплементація норм щодо підтримки МСП не перешкоджає Кабінету Міністрів України використовувати широкий спектр підходів для посилення конкуренції МСП в Україні у сфері державних контрактів, якщо вони в цілому посилюють конкуренцію та ефективність системи закупівель. У цьому контексті досвід ЄС та короткий аналіз практики в Україні, наведені в цьому Звіті, можуть слугувати корисним джерелом політичного натхнення для органів влади в Україні.

<sup>1</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175 «Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»).

<sup>2</sup> Директива 2014/24/ЄС, стаття 46.

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

Конкретніше, цей Звіт підготовлено в контексті затвердженої Програми роботи Проекту на 2016 рік, з метою сприяння політичній дискусії про вдосконалення системи публічних закупівель шляхом поліпшення доступу суб'єктів господарювання (зокрема, МСП) до ринку публічних закупівель<sup>3</sup>.

## **1.2. Малі та середні підприємства — визначення та їхня роль в економіці й у публічних закупівлях**

У ринковій економіці в цілому та на внутрішньому ринку ЄС зокрема МСП відіграють роль локомотива економіки Європи. У 2013 році понад 21 мільйон МСП забезпечували понад 88,8 млн робочих місць у всьому ЄС. МСП, зареєстровані в ЄС, становлять 99,8% усіх підприємств, та генерують понад половину ВВП Європи; фактично, МСП забезпечують два з трьох робочих місць. МСП також стимулюють підприємницький дух та інноваційну діяльність по всьому ЄС, тож вони мають важливе значення для посилення конкурентоспроможності та підвищення зайнятості. З огляду на важливість МСП в економіці Європи, вони посіли центральне місце в політиці ЄС на найвищому рівні:

*«Робочі місця, зростання та інвестиції повернуться до Європи, лише якщо ми створимо належне регуляторне середовище та всіляко сприятимемо підприємництву та створенню робочих місць. Ми не повинні пригнічувати інновації та конкурентоспроможність аж надто докладними й суворими нормативними положеннями, зокрема, коли йдеться про малі та середні підприємства (МСП). МСП — це основа нашої економіки, що дає понад 85% нових робочих місць у Європі, тож ми повинні звільнити їх від обтяжливого регулювання». — Жан-Клод Юнкер, Президент Європейської Комісії<sup>4</sup>.*

На практиці, Європейська Комісія прагне стимулювати підприємництво та поліпшувати ділове середовище для МСП, завдяки чому вони зможуть повноцінно реалізувати свій потенціал в умовах сучасної глобальної економіки.

Європейська Комісія визначає МСП на основі чисельності працівників та обороту. Відповідно, МСП — це «[...] підприємства з чисельністю до 250 працівників, які є незалежними від великих компаній. Крім того, їхній щорічний оборот не повинен перевищувати 50 млн євро, а їхній річний баланс не повинен перевищувати 43 млн євро». Загальна категорія МСП додатково поділяється на мікропідприємства (тобто, з чисельністю до 10 працівників), малі підприємства (з чисельністю працівників від 10 до 49) та середні підприємства (з чисельністю працівників від 50 до 249). Докладніше див. таблицю нижче<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> К3.5.С. Програми роботи у контексті результату Проекту 2.5 оригінального Технічного завдання Проекту.

<sup>4</sup> Політичні настанови Президента Юнкера ([http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines\\_en](http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_en))

<sup>5</sup> Європейська комісія: Рекомендація від 6 травня 2003 року стосовно визначення мікро, малих та середніх підприємств (оприлюднено під номером C(2003) 1422), ОВ L 124 від 20 травня 2003 року.

МСП за визначенням Європейської Комісії			
Категорія підприємства	Чисельність працівників	Оборот (євро)	Сукупний баланс (євро)
Середні	< 250	≤ 50 млн євро	≤ 43 млн євро
Малі	< 50	≤ 10 млн євро	≤ 10 млн євро
Мікро (у складі малих)	< 10	≤ 2 млн євро	≤ 2 млн євро

Однією з основних цілей, яка переслідується Рекомендацією Європейської Комісії щодо МСП, полягає в забезпеченні заходів підтримки лише для тих підприємств, які насправді їх потребують. Визначення МСП, наведене в документі, застосовується до всіх політик, програм та заходів, які розробляються Європейською Комісією і діють для МСП. До них входять дослідні програми ЄС, програми структурних фондів та регламенти з питань у рамках правил надання державної допомоги ЄС, директив про компанії, облікових правил тощо.

У 2011 році<sup>6</sup> в ЄС закупівлі у публічному секторі (публічні закупівлі) становили приблизно 10% ВВП ЄС, і аналогічний показник останніми роками не втратив своєї актуальності. За оцінками, загальна сума витрат на проведені закупівлі, за виключенням сфери комунальних послуг та оборони, демонструє тенденцію до зростання, і у 2014 році становила 1931,5 млрд євро, що на 2,7% більше, ніж у 2013 році. Загальна сума витрат на проведені закупівлі, за виключенням сфери комунальних послуг та оборони, у 2014 році становила 13% ВВП ЄС, і цей показник зберігався протягом 4 останніх років<sup>7</sup>.

Домінуюче положення МСП підтверджується тим фактом, що в середньому частка МСП в державах-членах ЄС (за винятком компаній сфери фінансових послуг) становить 97-99% з-поміж усіх підприємств (97% у Данії, 99,2% в Німеччині тощо)<sup>8</sup>. Однак, відповідна частка участі у публічних тендерах не демонструє подібних пропорцій. У період з 2009 по 2011 роки МСП (або групам підприємств на чолі з МСП) було присуджено приблизно 56% усіх понадпорогових договорів про закупівлю. Якщо говорити про сукупну вартість присуджених контрактів, то вона становить майже 29% частки ринку. Ця цифра дещо нижча за показник попереднього трирічного періоду за 2006–2008 роки. Водночас складно сказати, чи йдеться про негативну тенденцію, чи ж про незначні ринкові коливання.

Попри досить високу кількісну частку МСП, які досягають успіху в тендерах, розрахунок якої спирається на узагальнені дані, «Європейський кодекс передового досвіду стосовно полегшення доступу МСП до контрактів щодо державних закупівель»<sup>9</sup> показує іншу картину.

<sup>6</sup> Європейська комісія: Показники публічних закупівель за 2014 рік, Генеральний директорат Європейської комісії з питань внутрішнього ринку, промисловості, підприємництва, малого та середнього підприємництва (G4 — Інновації та електронні закупівлі), 2 лютого 2016 року (доступно за посиланням [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm))

<sup>7</sup> Європейська комісія: Показники публічних закупівель за 2014 рік, Генеральний директорат Європейської комісії з питань внутрішнього ринку, промисловості, підприємництва, малого та середнього підприємництва (G4 — Інновації та електронні закупівлі), 2 лютого 2016 року (доступно за посиланням [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm)).

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf)

<sup>9</sup> Кодекс доступний за посиланням: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf)



*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

У ньому відзначається, що у 2007 році МСП генерували 58% загального обороту в економіці ЄС, проте водночас з нього лише 42% (понадпорогових договорів) припадає на договори генерального підяду. Подібно до частки МСП в успішній участі в тендерах, протягом останніх років частка МСП за вартістю договору не зазнала істотних змін. Зокрема, у 2008 році МСП мали лише 38% вартості публічних договорів.

Крім того, додатковий аналіз даних про частку МСП у розрізі окремих держав-членів показує суттєві відмінності в різних країнах. Що стосується кількості присуджених договорів, то частка МСП варіює від 84% у Греції до 44% в Іспанії. Що стосується сукупної вартості присуджених публічних договорів, то розрив між країнами значно більший, і варіює від 19% у Португалії до 78% у Греції. Відтак можна підсумувати, що в ЄС МСП недостатньо представлені у сфері публічних закупівель (щонайменше у понадпорогових процедурах) у порівнянні із загальною вагою МСП в економіці. Частка 29% МСП в Європі протягом 2009–2011 років була на 29 процентних пунктів нижча за частку, якою б вона могла бути (58%), якби частка присуджених публічних закупівель була зіставною з часткою загальної валової доданої вартості, згенерованої в діловій економіці.

З огляду на брак інформації про успішність МСП у допорогових закупівлях, більш-менш точного розрахунку їхньої участі у таких договорах надати неможливо. Дані, одержані з офіційних джерел, підтверджують радше припущення, що МСП є більш успішними в допорогових закупівлях, а не в надпорогових закупівлях, з часткою близько 58–59% допорогових закупівель у розрізі сукупної вартості присуджених договорів. Різні статистичні дані про МСП в системі публічних закупівель ЄС, зокрема, дані окремих країн, а також дані про агрегування (централізацію) закупівель доступні в останньому дослідженні Європейської Комісії «Доступ МСП та агрегування попиту»<sup>10</sup>.

Щодо частки участі МСП у понадпорогових закупівлях, як і очікувалося, результати свідчать про в середньому активнішу участь великих підприємств у тендерах. У той час як відмінність між мікро і малими підприємствами досить незначна, розрив між малими і середніми та середніми й великими підприємствами істотно більший. Водночас схоже, що успішність підприємств ніяк не пов'язана з їхнім розміром.

Окрім характерних відмінностей поміж країнами, вартість публічного договору є одним із основних факторів, що впливає на доступність подібних договорів для МСП. Що більший договір (або ж окремих лот), то менш імовірно, що його буде присуджено МСП. Серед інших факторів, що впливають на частку МСП, які виграють публічні договори:

- *Вид договору.* Частка понадпорогових договорів постачання, що припадає на МСП, суттєво менша за договори на виконання робіт.
- *Предмет договору.* МСП відіграють лише незначну роль у постачанні товарів (16% за вартістю договорів), але на них припадає більше половини (57%) усіх договорів в «інших виробничих» секторах. У п'яти секторах їхня частка становить від 25% до 32%: постачання машин та обладнання, постачання виробів медичного призначення, будівництво, послуги для бізнесу та інші послуги.
- *Вид замовника.* Частка договорів, присуджених МСП, була відносно вищою в тендерах, організованих регіональними та місцевими органами та агентствами (37%), проте була нижчою серед комунальних підприємств.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf)

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

- *Обрана процедура тендеру.* МСП мають значно меншу частку договорів, присуджених через переговорні процедури (19%), аніж присуджених через відкриті процедури (34%) або обмежені процедури (29%).
- *Ринкове агрегування.* Об'єднані закупівлі (закупівля від імені інших) має негативний вплив на шанси МСП, навіть якщо вартість договору є аналогічною; водночас, рамкові договори не мають впливу на результат.

### 1.3. Цей Звіт

Увагу цього звіту зосереджено на розгляді причин невизнання важливості активної участі МСП у процедурах державних закупівель та на розгляді найбільш проблемних питань, що вимагають невідкладного вирішення для підвищення конкурентоспроможності системи державних закупівель в Україні та забезпечення її якомога більшої відповідності стандартам ЄС. Зокрема, в ньому аналізується питання про те, що наближення публічних закупівель до стандартів ЄС полягає не лише в механічному копіюванні правових норм, а також включає належне сприйняття закупівельної політики ЄС, яка надає дедалі більшого значення усуненню труднощів у доступі МСП до процедур публічних закупівель.

Крім того, цей Звіт<sup>11</sup> описує поточний стан політики з підтримки МСП в державах-членах ЄС (нові законодавчі норми, чинні практики) та в Україні (в тому числі огляд труднощів, з якими стикаються МСП при виході на ринок публічних закупівель). У Звіті також визначено рекомендації на основі відповідного досвіду ЄС, який може бути використаний в Україні задля поліпшення доступу МСП до публічних закупівель, та напрямки і способи посилення існуючих зусиль.

---

<sup>11</sup> Цей аналіз проведено в рамках Компонента 3.5 структури планування та програми роботи Проекту.

## 2. ДОСТУП МСП ДО УЧАСТІ В ПРОЦЕДУРАХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА В ЄС

### 2.1. Положення щодо МСП згідно з новою Директивою ЄС про публічні закупівлі 2014/24/ЄС

Нова Директива про публічні закупівлі (2014/24/ЄС)<sup>12</sup> приділяє велику увагу участі МСП у публічних закупівлях. Крім того, однією з причин оновлення закупівельних правил ЄС були саме наміри поліпшити можливості для участі МСП:

*«... з метою забезпечити підвищення ефективності державних видатків (надаючи особливу увагу сприянню участі МСП в державних закупівлях) та запровадити процедури, які б сприяли підвищенню ефективності державних закупівель, для досягнення спільних суспільних цілей»<sup>13</sup>.*

Додатково, орієнтування політики на користь МСП було посилено посиланнями на різні аспекти участі МСП в публічних закупівлях. Зокрема:

*«Державні закупівлі повинні бути адаптовані до потреб МСП. Замовників слід заохочувати використовувати Кодекс передового досвіду, викладений у Робочому документі персоналу Комісії від 25 червня 2008 року, що має назву «Європейський кодекс передового досвіду стосовно полегшення доступу МСП до контрактів щодо державних закупівель»<sup>14</sup>, який містить керівні вказівки на те, як вони можуть здійснювати державні закупівлі у спосіб, що сприяє участі МСП. З цією метою і для підвищення конкуренції замовників слід заохочувати розділяти великі контракти на лоти. Такий поділ може бути зроблений на кількісній основі, щоб привести розмір окремих контрактів у кращу відповідність до потенціалу МСП, або на якісній основі, відповідно до різних професій і спеціалізації, з метою більш близької адаптації змісту окремих контрактів до спеціалізованих галузей МСП або у відповідності з різними наступними етапами проекту.*

*Розмір і предмет лотів повинні вільно визначатись замовником, якому, згідно з відповідними правилами про розрахунок оціночної вартості закупівель, також слід дозволити присуджувати деякі лоти без застосування процедур цієї Директиви. Замовнику слід відповідати за розгляд питання щодо доцільності поділу контрактів на лоти, залишаючись при цьому вільним приймати рішення самостійно на основі якої-небудь причини, яку він вважатиме доречною, не підпадаючи під адміністративний або судовий нагляд. Якщо замовник вирішить, що ділити контракт на лоти недоречно, індивідуальний звіт або документи із закупівель повинні містити пояснення основних причин такого рішення замовника. Такими причинами можуть бути, наприклад, коли замовник вважає, що подібний поділ ризикує обмежити конкуренцію, або ризик того, що виконання контракту стане надмірно технічно складним або дорогим, або, що*

<sup>12</sup> [http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium\\_ENG.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_ENG.pdf)

<sup>13</sup> Пункт 2 Преамбули до Директиви 2014/24/ЄС

<sup>14</sup> Кодекс доступний за посиланням:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf)

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

*необхідність координації різних підрядників по лотах може серйозно підірвати належне виконання контракту.*

*Держави-члени повинні залишати за собою право піти далі у своїх зусиллях з підтримки участі малих і середніх підприємств на ринку державних закупівель за рахунок розширення сфери застосування зобов'язань щодо розгляду доцільності розділу контрактів на лоти для невеликих контрактів, вимагаючи від замовників забезпечити обґрунтування рішення не розділяти контракти на лоти, або вимагаючи обов'язкового поділу на лоти за певних умов. З цією ж метою держави-члени повинні також мати можливість забезпечити механізми для прямих виплат субпідрядникам<sup>15</sup>.*

Також у Директиві відзначається:

- Існуюча тенденція у напрямку до централізації закупівельних операцій (в тому числі й динамічних систем закупівель) дозволить зберегти можливості для доступу на ринок для МСП<sup>16</sup>;
- Потреба врахування можливостей МСП при встановленні часових лімітів для подання повідомлень про зацікавленість та пропозицій конкурсних торгів<sup>17</sup>
- Будь-які вимоги, що стосуються економічного і фінансового потенціалу, повинні бути релевантні та пропорційні предмету контракту, й це має особливу важливість для МСП. Зокрема, замовникам не слід дозволяти вимагати від суб'єктів господарювання мати мінімальний оборот, який був би неспіврозмірним з предметом контракту; зазвичай ця вимога не повинна більш ніж удвічі перевищувати оціночну вартість контракту<sup>18</sup>.
- Практичні проблеми, з якими стикаються МСП, зокрема, при наданні різної документації, як причина впровадження самостійної декларації та ЄЄДЗЗ<sup>19</sup>, та
- Політична ціль сприяти поліпшенню рівня успіху МСП в тендерах ЄС<sup>20</sup>.

У Директиві також викладено такі спеціальні положення щодо участі МСП у системі державних замовлень:

- Стаття 46 «Поділ контрактів на лоти» визначає релевантні правила поділу як основного практичного інструмента, що сприяє участі МСП у тендерах<sup>21</sup>;
- Стаття 83 «Правозастосування» передбачає, що рівень участі МСП у публічних закупівлях становитиме обов'язковий елемент моніторингових звітів держав-членів щодо застосування нової Директиви, що подаються до 18 квітня 2017 року та в подальшому кожні три роки.

<sup>15</sup> Пункт 78 Преамбули описує основну і повну логіку політики щодо МСП у цій Директиві.

<sup>16</sup> Там само, пункти 56 та 66.

<sup>17</sup> Там само, пункт 80.

<sup>18</sup> Там само, пункт 83.

<sup>19</sup> Там само, пункт 84.

<sup>20</sup> Там само, пункт 124.

<sup>21</sup> Див. **Додаток 1** до цього Звіту.

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

Подібні положення визначені й у новій Директиві ЄС про закупівлі в секторі комунальних послуг (25/2014/ЄС), хоча підхід статті 46 (майже обов'язковий поділ) для закупівлі комунальних послуг не вимагається; відповідно, директива визначає більш гнучкий режим закупівлі для підприємств, ніж у випадку класичних публічних закупівель.

Відповідно, цілком очевидно, що внаслідок останніх ініціатив у правовій системі ЄС МСП отримали кращий доступ до публічних закупівель, зокрема, за такими основними напрямками:

- **Фінансове становище МСП як учасників**  
Замовникам слід уникати встановлення надто суворих критеріїв щодо фінансової/економічної спроможності. У минулому невеликі учасники часто виключалися з причини невідповідності докваліфікаційним критеріям, зокрема, щодо річного обороту, навіть для контрактів на невеликі суми. Сьогодні **вимога щодо річного обороту** не повинна перевищувати **вартість договору більше, ніж у два рази**.
- **Присудження договорів частинами (лотами)**  
Великі договори часто можуть бути розділені на менші частини, які дозволяють участь невеликих підприємств. З цією метою замовники **заохочуються розділяти великі контракти на лоти**.
- **Найбільш економічно вигідні пропозиції переважають найнижчу ціну**  
Непрямі засоби підвищення шансів МСП на перемогу в публічних тендерах згідно з правилами нової Директиви призвели до того, що включення до оцінки конкурсних пропозицій критерію найбільш економічно вигідної пропозиції в більшості випадків не призводить до вибору найнижчої ціни.
- **Самодекларування та Єдиний європейський документ щодо здійснення закупівель**  
Спрощення доступу до публічних тендерів через впровадження самодекларування та ЄЄДЗЗ — це нове загальне правило для всіх суб'єктів господарювання. Це правило має велику цінність для МСП, адже вони постійно стикаються зі складними адміністративними процедурами на підготовку довгих переліків супровідної кваліфікаційної документації, які для них є більш витратними, аніж для великих компаній.

## **2.2. Практика доступу МСП до процедур публічних закупівель в ЄС**

Існує низка оцінювань, обстежень та досліджень, присвячених участі МСП у процедурах публічних закупівель в ЄС. Узагальнений підсумок цих документів, особливо тих, що можуть мати практичне значення для України, наведено нижче.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Див. наприклад: «ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ: Питання, з якими стикаються ірландські МСП. Документ для обговорення — (www.isme.ie) Е.К. Сартер, С. Фукс та Д. Сак: Чи є дружніми до МСП публічні закупівлі в Німеччині? Правові стратегії та політичні виклики. Робочий документ із серії «Порівняльне врядування», № 2, вересень 2014 року, Університет Більфелд (www.uni-bielefeld.de/soz/powi). Корисним джерелом для тих, хто проявляє додатковий інтерес до ролі МСП у реформуванні економіки, становить Звіт «Підтримка ЄС приватному сектору у контексті Угоди про асоціацію, включаючи країни Угоди про ЗВТ (Грузія, Молдова та Україна)», підготовлений експертами ЄС (доступно за посиланням: <http://www.east-invest.eu/uploads/Modules/Documents/final-report-dcfta.pdf>).

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

По суті, щодо участі в державних закупівлях у будь-якій державі-члені ЄС перед МСП постають два суперечливих напрямки політики і цілі, визначені законодавством і чинними політичними планами:

- 1) Необхідність забезпечити найбільшу користь за витрачені кошти у дієвій системі державних закупівель, де фінансово-економічні показники відіграють ключову роль;
- 2) Розвиток і підтримка МСП як найбільш динамічної, багаточисельної та дуже важливої економічної групи в ЄС, котра, однак, має менший конкурентний потенціал, аніж великі підприємства.

У світлі цих перешкод будь-який уряд ЄС має віднайти і підтримувати оптимальну рівновагу між цими цілями/напрямами політики. Ось чому, наприклад, в Україні зараз домінує тенденція, за якою зберігаються лише найнижчі ціни, яка відрізняється від сучасного бачення політики в ЄС.

Щодо закупівель у ЄС, фахівці та органи влади вважають, що якщо приділяти увагу виключно досягненню якомога нижчої ціни конкурсних торгів сьогодні, це призведе до звуження кола постачальників у майбутньому разом зі зниженням стимулів до покращення якості та впровадження інновацій, а також до ускладнення отримання оптимального співвідношення ціни і якості в довгостроковій перспективі. Тож зрештою це призведе до зниження темпів росту економіки.

За таким методом «золотої середини» державні закупівлі можуть стати важливим джерелом бізнесу МСП, розвиток яких є вкрай важливим для економіки держави. Він також підтримує думку про те, що МСП можуть мати кращі економічні показники щодо оптимального співвідношення ціни і якості. Повністю «закупівельну» основу цього методу складає ідея про те, що полегшення доступу МСП до публічних конкурсних торгів, а відтак — забезпечення більшої кількості конкурентів на ринку, допоможе розвитку справедливої та ефективної конкуренції та інноваційних рішень. А це, у свою чергу, стане корисним для державних органів.

Водночас важливо пам'ятати про існування трьох основних проблем для МСП стосовно процесу здійснення державних закупівель у будь-якій країні (ЄС або Україні). Серед них:

- 1) централізація закупівель і агрегування вимог і попиту, що виникають із більших контрактів, можуть спричинити майже автоматичне виключення МСП із тендерного процесу.
- 2) кваліфікація і тенденції публічного сектора до роботи з меншою кількістю надійних (перевіраних часом) постачальників замість новачків імовірно матиме негативний вплив на МСП.

У світлі цих міркувань держави-члени ЄС намагаються покращувати умови розвитку сильної основи для МСП з метою збільшення конкуренції у сфері державних закупівель, отримання державою оптимального співвідношення ціни і якості та підвищення ефективності державних закупівель.

Інновації є іншим чинником, який може стати поштовхом для досягнення довгострокових успіхів експорту, демонструючи нові та новаторські продукти/послуги і передаючи МСП авторитетні й важливі рекомендовані контакти. Крім того, публічні закупівлі часто вважаються найбільшим окремим рушієм покращення комерційних інновацій. Діючи як розумні клієнти та маючи більшу відкритість до нових підходів від самого початку, Уряд зможе стимулювати розвиток ринку інноваційних продуктів та заохочувати розвиток інноваційних і динамічних підприємств.

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

Також побутує ідея, що за допомогою підтримки малих підприємств у розвитку їхнього інноваційного потенціалу в довгостроковій перспективі можна отримати переваги у вигляді сильніших та більш пристосованих підприємств, котрі зможуть досягти кращих продажів для державного сектора, змагаючись за укладення контрактів із приватним сектором і маючи кращу здатність конкурувати на міжнародних ринках.

Більше того, важливо пам'ятати про конкурентні переваги МСП. Широке визнання здобула думка про те, що МСП користуються низкою конкурентних переваг, включаючи такі:

- *Гнучкість*: порівняно з великими фірмами МСП можуть демонструвати більшу гнучкість у пристосуванні продукції та продажів до змін ринку.
- *Інноваційність*: МСП є джерелом інновацій та можуть слугувати каталізатором економічного зростання. Вони можуть перетворюватися на великі фірми або розширюватись шляхом їх придбання іншими компаніями, які хочуть перейняти їхні ідеї.
- *Нижчий рівень витрат*: у більшості випадків МСП несуть менше витрат порівняно з великими фірмами, включаючи нижчі видатки на оплату праці та нижчі непрямі витрати, як, наприклад, нижчі накладні витрати.
- *Потенційні можливості децентралізації поставок*: такий потенціал виникає тоді, коли МСП є місцевими постачальниками, наближеними до зон дистрибуції, або ж, на відміну від більших фірм, вони відносно краще поінформовані про дистрибуційні пункти. За необхідності мати поставки у декількох географічно віддалених точках МСП, що знаходяться в таких точках поставок або неподалік від них, можуть мати відносні переваги над великим підприємством, яке провадить діяльність із постійного місця, що в деяких випадках знаходиться за межами конкретної території.

Стосовно цих переваг та з урахуванням свого обмеженого розміру МСП потрапляють у досить специфічну ситуацію щодо проведення публічних конкурсних торгів. З одного боку, публічні договори є цікавим полем для діяльності, особливо в часи спаду. З іншого боку, їхня здатність брати участь у публічних тендерах обмежена незначними ресурсами порівняно з великими компаніями. У такому контексті перед МСП постають певні особливі проблеми. По-перше, важливо враховувати суму, на яку укладено договори. Для великих конкурсних торгів МСП імовірно не зможуть охопити увесь спектр договорів. Таким чином, участь у конкурсних торгах на укладення великих договорів стає основною перешкодою для МСП. З іншого боку, практика показує, що МСП часто виступають субпідрядниками, котрі виконують значні обсяги робіт за менш справедливою сумою.

За даними різних обстежень ЄС, окрім великих контрактів, МСП можуть втрачати потяг до тендерів на укладення публічних договорів через певні уявні чи реальні перешкоди. Нижче подано деякі з них, що також можуть стосуватись і України.

***Деякі перешкоди для участі МСП у публічних закупівлях***

- Рівень вимог, що містяться в документації конкурсних торгів, може суттєво погіршувати позиції малих підприємств. Така ситуація може виникати по відношенню до невиправданих вимог щодо спроможності (кваліфікації) (великий оборот підприємства, величина попередніх проектів) або непотрібних чи надміру складних технічних вимог.
- Брак послідовності/однорідності процедур та уніфікованого правового тлумачення серед усіх державних організацій та всередині них.
- Великі й тривалі договори (централізовані закупівлі, рамкові угоди) — це означає, що малі підприємства часто отримують завеликі для них договори. Надмірне накопичення договорів

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

- придушує конкуренцію через витіснення малих постачальників і, як наслідок, підвищення цін.
- Державні покупці часто неохоче розглядають кандидатури нових постачальників, оскільки їм зручно працювати з уже наявними.
  - Ступінь уникнення ризику серед державних покупців, котрий виникає при акцентуванні уваги на визнанні бренду чи репутації, що працює проти малих підприємств (включаючи стартапи).
  - Брак або низька якість інформації в тендерній документації.
  - Акцент на найнижчій ціні замість оптимального співвідношення ціни і якості.
  - Прострочення виплат постачальникам.
  - Допущення політичного втручання у прийняття рішень щодо присудження договорів.
  - Недостатній обсяг інформації в листах, що надсилаються учасникам, що програли.
  - Брак знань про процес проведення тендерів і про правила здійснення закупівель загалом.

Водночас і перед замовниками, які працюють з МСП, у процесі здійснення закупівель також можуть поставати певні проблеми, а саме:

- Надання переваги роботі з одним великим постачальником замість декількох менших.
- Суб'єктивна нестача ресурсів (кадрових, організаційних, технічних та фінансових).
- Неспроможність забезпечити належну актуальну підтримку, резервування чи рівень обслуговування.
- Брак досвіду роботи/репутації.
- Стабільність підприємства/невизначеність поставок і пропозицій.
- Нездатність/небажання підтримувати запаси продукції.
- Вужчий асортимент продукції, ніж у великих компаній.

Звісно, чесне визнання подібних проблем зазвичай допомагає у розробці ініціатив та заходів, що надасть змогу виправити ситуацію. На всій території ЄС створено декілька напрямків створення сприятливих умов для участі МСП у публічних закупівлях, котрі варто відзначити окремо принаймні через їхнє потенційне значення для України:

- 1) Заохочення створення консорціумів як варіант спільної участі в тендерах декількох МСП та посилення їхнього потенціалу. Така політика передбачає встановлення м'якших вимог для учасників консорціуму МСП щодо участі в тендерах, наприклад, прийняття того факту, що вимога до фінансово-економічного стану або технічних і фахових умінь повинна виконуватись консорціумом загалом та не обов'язково стосуватись кожного його окремого учасника. Це зможе посилити бажання великих компаній створювати об'єднання з МСП.
- 2) Поділ (поділ договорів на лоти) — це ефективний, необхідний (і законодавчо затверджений) захід. Цей підхід має як кількісну мету, котра полягає в забезпеченні можливої кращої відповідності розміру лотів виробничій потужності МСП, та і якісну, що передбачає тісніший зв'язок лотів зі спеціалізацією МСП та кращою їх відповідністю потребам підрядника. Тут додаткові підходи включають можливість обмеження можливості учасників змагатися за усі лоти.



*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

- 3) Договори на надання послуг та поставки інноваційної продукції потрібно присуджувати найбільш економічно вигідній пропозиції (НЕВП) замість учасників, які пропонують найнижчу ціну. Присудження НЕВП дозволяє МСП підвищувати рівень продажу їхнього високотехнологічного досвіду. Інший аспект оцінки співвідношення ціна/якість на основі НЕВП передбачає ширше використання методу вартості життєвого циклу;
- 4) Жорсткіші вимоги до функціональності чи результатів діяльності (наприклад, через створені бібліотеки прикладів специфікацій) можна застосовувати замість традиційних технічних параметрів, котрі можуть обмежувати можливості. В Україні цей інструмент стає дедалі популярнішим; він базується на вимогах щодо функціональності чи результатів діяльності предметів закупівель. Загалом це створює корисний і сучасний практичний підхід для замовників.
- 5) Встановлення пропорційних кваліфікаційних рівнів і фінансових вимог. Бажано, щоб критерії фінансово-економічного й технічного потенціалу були взаємопов'язані та пропорційні до предмету договору. Оцінки фінансового стану повинні бути простими і пропорційними (наприклад, чому надавачі послуг із прибирання повинні надавати звітність (баланс) саме за п'ять років?).
- 6) Розбудова потенціалу МСП з боку регулятора у сфері публічних закупівель шляхом проведення різних тренінгів, зокрема створення служб підтримки, видання спеціалізованих інструкцій для МСП щодо публічних закупівель (наприклад, «Як продавати щось державі», «Як подати скаргу при участі в тендері на укладення публічного договору» тощо). У цьому контексті також важливо розвивати потенціал замовників, зокрема, через проведення тематичних тренінгів задля їх ознайомлення з конкретними міркуваннями щодо участі МСП в публічних закупівлях.
- 7) Покращення комунікації державного сектора (включаючи замовників і державних органів) і МСП. Покупці з державного сектора і регулятори повинні підтримувати будь-які заходи, присвячені підвищенню поінформованості МСП про можливості й процеси публічних закупівель. Це надзвичайно важливо в часи динамічних змін/масштабних реформ нормативно-правового забезпечення.
- 8) Розширення застосування електронних закупівель може прискорити закупівельні процеси, а це може виявитись більш корисним для роботи МСП. Електронні закупівлі можуть стати особливо корисними для МСП і сприяти конкуренції шляхом спрощення доступу до інформації про можливості та подання тендерних пропозицій в електронній формі. Говорячи більш узагальнено, в багатьох країнах існує потреба в подальшому просуванні електронних закупівель, прийнятті нових/покращенні існуючих засобів електронних закупівель, створенні належного законодавства і проведенні підготовки на теми електронних закупівель як для постачальників, так і для покупців. Як частину цієї роботи рекомендується розвивати засіб під назвою «дос'є покупця», в якому оприлюднюється детальний опис історії закупівель, а також плани і вподобання певних замовників для покращення інформування учасників тендерів про перспективи ринку. Такі дос'є можна створювати на веб-сторінках конкретних замовників або (бажано) на офіційних веб-порталах закупівель.
- 9) Подолання проблем ліквідності (і підривання культури «надійного клієнта» в державному секторі) шляхом застосування фінансових санкцій за прострочення платежів<sup>23</sup>, допустимість використання гнучких платіжних систем (дострокові, проміжні)

<sup>23</sup> У ЄС прийнято спеціальну Директиву 2011/7/ЄС про протидію простроченням платежів, котра регулює

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

і прямих платежів від замовників субпідрядникам (зادля уникнення зайвих конфліктів між основним підрядником і субпідрядником).

### **2.3. Практика доступу МСП до публічних закупівель в Україні**

Як уже зазначалось, МСП ніколи не були особливим пріоритетом у створенні й подальшому реформуванні системи публічних закупівель в Україні. Тим не менш, було б не справедливо сказати, що положенню МСП у сфері публічних закупівель не приділяється увага.

Справді, певну вагу до проблем МСП і закупівель можна прослідкувати до часів першої редакції Закону про публічні закупівлі 2000 року<sup>24</sup>, за яким МСП як основна категорія вітчизняних виробників товарів і послуг/виконавців робіт користувались тією ж ціноювю пільгою при укладенні публічних договорів із 2000 року до кінця 2006 року. Застосовувалась пільга у розмірі 10%, коли суб'єкт господарювання надавав підтвердження виготовлення ним товарів, що є предметом закупівлі, або надання ним послуг чи виконання робіт (у статусі прямого постачальника). Така пільга застосовувалась не в усіх випадках, і в разі участі в тендері іноземців її часто ігнорували. На практиці режим надання пільг вітчизняним суб'єктам господарювання застосовувався замовниками до місцевих МСП та місцевого бізнесу (так званий «регіональний патріотизм»), однак у плані вартості рівень таких закупівель був порівняно невисоким.

Крім системи пільг для вітчизняних виробників, існувало правове положення, за яким перевага надавалась в основному МСП. Це надавало замовникам право вимагати від іноземного учасника, що переміг у тендері, залучати до виконання договорів про надання послуг чи виконання робіт місцеві компанії (кадри) (до товарів це положення не застосовувалось). Така можливість рідко застосовувалась на практиці.

Попри ненадійну статистику щодо рівня участі МСП та успішності українських публічних тендерів дані веб-порталу з публічних закупівель показують, що МСП в Україні є дуже активними учасниками тендерів і досягли досить відчутного успіху в присудженні договорів. Наприклад, навіть за короткий період з 1 по 10 травня 2016 року МСП було присуджено 460 договорів (або 71%) із 648 за той самий період. Беручи до увагу дійсність цієї цифри, важливо пам'ятати, що в Україні МСП досить часто виступають легальною формою оптимізації бізнес-операцій і оподаткування; це означає, що де-факто договори часто виконуються групами об'єднаних МСП.

---

торгові операції між органами державної влади і підприємствами та між підприємствами — Директиву 2011/7/ЄС Європейського парламенту та Ради від 16 лютого 2011 року про протидію простроченням платежів в торгових операціях, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:048:0001:0010:en:PDF>). За цією Директивою органи державної влади **зобов'язані сплатити** за закуплені ними товари і послуги **протягом 30 днів** або, за виняткових обставин, протягом 60 днів. Підприємства повинні оплачувати свої рахунки-фактури протягом 60 днів, але вони можуть скористатись продовження цього терміну, якщо це явно передбачено в договорі та за умови відсутності абсолютної несправедливості щодо кредитора. У разі затримки у виплатах кредитори автоматично отримують право на виплату відсотків за прострочення платежу в розмірі від 40 євро як компенсацію за витрати на повернення. Згідно зі статтею 2 (б) цієї Директиви, «передбачений законом відсоток за прострочення платежів» — це СУМА встановленої Центральним Європейським банком ставки-орієнтиру (або ставки-орієнтиру, встановленої національним банком держави-члена ЄС, де євро не є національною валютою) та щонайменше восьми відсоткових пунктів. Ці правила відповідним чином відображені в національному законодавстві держав-членів ЄС, зокрема в законах про публічне фінансування.

<sup>24</sup> Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 року.

Крім того, ймовірні й фактичні перешкоди для участі МСП в публічних закупівлях, що наведені в розділі 2.2 цього Звіту, також досить актуальні і для України.

Українське правове визначення поняття МСП досить подібне до визначення в ЄС; воно наведено у статті 55.3 Господарського Кодексу<sup>25</sup>. Як і європейське визначення, воно поділяє малі та середні підприємства на три групи (див. таблицю нижче).

<b>МСП за визначенням законодавства України</b>		
<b>Категорія підприємства</b>	<b>Чисельність працівників</b>	<b>Річний дохід (млн євро)</b>
<b>Середні</b>	> 50, але < 250	> 10, але < 50
<b>Малі (фізичні особи-підприємці або юридичні особи/ підприємства)</b>	< 50	≤ 10 млн євро
<b>Мікро (фізичні особи-підприємці або юридичні особи/ підприємства)</b>	< 10	≤ 2 млн євро

Основна конкурентна перевага МСП в Україні та, зокрема, на ринках публічних закупівель — це відносно низькі ціни, які вони можуть запропонувати завдяки низьким податкам. Зазвичай МСП сплачують єдиний податок на прибуток (за фіксованою ставкою в розмірі 5% або 10% від прибутку залежно від виду діяльності та обсягів бізнесу) і знижений єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Останні зміни у законодавстві і практиці у сфері публічних закупівель, що відбулись протягом останніх двох років, створили кращі можливості для МСП, переважно завдяки спрощенню процесу здійснення закупівель, скороченню вимог щодо документації та електронних закупівель.

Восени 2015 року декілька змін, внесених до основного законодавства про публічні закупівлі<sup>26</sup>, запровадили такі покращення можливостей участі МСП в публічних закупівлях в Україні:

- a) *Новий механізм подання підтверджувальної документації учасників тендеру.* Тепер підтверджувальна документація вимагається лише від переможців тендеру, а замовники не мають права вимагати подання підтверджувальної документації, якщо відповідні підтвердження можна одержати, скориставшись державними базами даних. Перелік таких відкритих баз даних МЕРТ оприлюднюватиме щорічно до 20 січня.
- b) *Учасники, що програли тендер, тепер мають право повторно вимагати від замовника обґрунтованого пояснення причин відхилення поданої пропозиції та причин присудження договору іншому учасникові тендеру, визнаному найбільш*

<sup>25</sup> Господарський кодекс України, редакція від 16 січня 2003 року.

<sup>26</sup> Закон «Про здійснення державних закупівель» № 1197 від 10 квітня 2014 року. Цей Закон втрачає чинність із 1 серпня 2016 року та буде повністю замінений новим Законом «Про публічні закупівлі» № 922 від 25 грудня 2015 року.

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

*економічно привабливим. Це положення було прийняте під впливом Директив ЄС як крок до наближення законодавства до норм ЄС.*

Нещодавнє ухвалення нового Закону «Про публічні закупівлі» (№ 922 від 25 грудня 2015 року) продовжило цю тенденцію й запровадило такі інновації:

- 1) Основним акцентом Закону є **заміна нинішніх «паперових» процедур закупівель уніфікованою електронною процедурою**, що ґрунтується на використанні централізованої бази даних і кількох точок доступу до системи (платформ), що управляються суб'єктами приватного сектора; вона передбачає створення виключної системи електронної комунікації, електронних публікацій та електронних повідомлень, електронного доступу, електронного подання, електронних аукціонів як єдиного методу оцінювання, присудження договорів у електронній формі і, теоретично, укладення договорів у електронній формі з подальшим виставленням електронних рахунків-фактур;
- 2) **Скасування двох видів процедур закупівель** — процедури попередньої кваліфікації та процедури запиту цінових пропозицій<sup>27</sup>. Цей захід має за мету провести загальне спрощення процедур і усунути процедури, що застосовуються нечасто;
- 3) **Скорочення строку розгляду скарг** удвічі (з 30 до 15 робочих днів)<sup>28</sup>.
- 4) Деякі **вимоги щодо допорогових закупівель встановлені вперше**<sup>29</sup>. Зокрема, такі закупівлі: (i) повинні здійснюватися з дотриманням принципів, встановлених ЗПЗ; (ii) їхні результати повинні оприлюднюватися; (iii) можуть проводитись через електронну систему закупівель, що використовується для укладення договорів про державні закупівлі, із застосуванням процедур, встановлених ЗПЗ.
- 5) **Ретроспективні перевірки і контроль** технічної відповідності застосовуються до договорів з допороговим рівнем відносно ЄС, що зазвичай є найпопулярнішою договірною територією для МСП. Хоча його й можна вважати спрощенням закупівельного процесу, ретроспективний підхід створює ризик зловживань, які нашкодять МСП, котрі приходять на тендер з хорошим технічним рішенням. Такі МСП ризикують програти конкуренту, який запропонує нижчу ціну і відносно гірше технічне рішення. Водночас, як і в ЄС, відповідність пропозиції технічним специфікаціям повинна перевірятися заздалегідь.
- 6) **Доцільність скасування кваліфікаційного критерію «наявність фінансової спроможності»**<sup>30</sup>, що суперечить нормальним міжнародним практикам. Як зазначено, підставою для скасування цього критерію стало те, що надання довідок із банку, річних звітів тощо перетворилося на безглузду формальність, оскільки ніхто, власне, не встановлює жодного конкретного необхідного рівня фінансової спроможності, який мав би доводитись такими документами.

<sup>27</sup> Статті 35–38 редакції ЗДЗ від 2014 року вилучені, а статтю 12 (1) ЗПЗ 2016 (процедури закупівлі) викладено в новій редакції.

<sup>28</sup> Стаття 18 (6) (2) ЗПЗ 2016.

<sup>29</sup> П. 4 і 5 статті 2 (1) Закону.

<sup>30</sup> Статтю 16 (1) ЗДЗ вимагалося подання кожним учасником балансу, звіту про фінансові результати, звіту про рух грошових коштів, довідки з обслуговуючого банку про відсутність (наявність) заборгованості за кредитами.

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

Ці зміни (і деякі з них не повністю відповідають вимогам законодавства ЄС), можуть допомогти МСП брати участь і перемагати в публічних тендерах, однак лише практика застосування нового Закону покаже, чи це дійсно так.

Зрештою, існує інша правова можливість для підтримки МСП в процесі здійснення публічних закупівель через посилення застосування критеріїв присудження за статтю 28 (як у попередньому, так і в новому ЗПЗ). Хоча перелік критеріїв присудження у статті 28 не є виключним, принаймні гіпотетично він може дозволяти замовнику встановлювати особливі творчі критерії, які підтримуватимуть МСП, наприклад, «частка в ціні МСП, що виступають субпідрядниками», «участь місцевих МСП (кадрів) у виконанні договору» тощо. Однак на практиці такого не відбувається, оскільки формально у статті 28 такі критерії відсутні. А тому зрозуміло, що включення такого критерію допоможе участі МСП. Це також допоможе переважаючій політичній тенденції серед місцевих органів влади, зокрема, максимізує поставки від місцевих МСП та частку місцевих постачальників у закупівлях, а також і надалі допомагатиме підтвердженням надійним підрядникам і суб'єктам, що є важливими платниками коштів до місцевих бюджетів і забезпечують зайнятість.

Для правильного застосування зазначених вище додаткових критеріїв, а також інших заходів на підтримку МСП (а також за умови відсутності порушення основних принципів здійснення закупівель, зокрема, недискримінації) рекомендовано видавати спеціальні практичні настанови щодо часу і способу можливого використання норм (закону) про публічні закупівлі на підтримку участі МСП і успішності публічних тендерів. Такі настанови може видавати МЕРТ (можливо, разом із бізнес-омбудсменом та/або такими бізнес-асоціаціями, як Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, Асоціація «Підприємців і промисловців — постачальників товару, робіт і послуг для державних потреб» тощо). Цей Звіт може стати корисним джерелом для створення таких настанов, додаючи не лише коментарі і рекомендації щодо правових положень, але також додаткові випадки/прикладки.

Крім того, а також у контексті нещодавно прийнятої стратегії/дорожньої карти реформи у сфері публічних закупівель<sup>31</sup>, майбутні зміни в новому ЗПЗ, що мають за мету імплементацію зобов'язань України, визначених Угодою про Асоціацію з ЄС, можуть добре посприяти подальшій підтримці позицій МСП. Сюди можуть увійти правила поділу предмету закупівлі на лоти, а також перегляд різноманітних норм, що не довели свою ефективність у системі публічних закупівель. Більше того, з постійним і регулярним розвитком законодавства існує постійна й відчутна потреба в навчанні та інформаційній підтримці з боку держави (і особливо від МЕРТ як регулятора) для забезпечення оптимального рівня знань про закупівлі з боку суб'єктів господарювання (і замовників).

---

<sup>31</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175.

### **3. ВИСНОВКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПОДАЛЬШІ КРОКИ**

#### **3.1. Висновки**

МСП — це дуже важлива частина економіки, на яку припадає більшість усіх компаній та більшість робочих місць в ЄС та Україні. Через обмеженість своїх можливостей і ресурсів МСП зазнають певних особливих труднощів під час тендерів на укладення публічних договорів. Найважливішими серед таких труднощів є великі тендери, адміністративні навантаження та відносно недостатній обсяг інформації й навичок укладення публічних договорів. У цьому плані різниця між ЄС та Україною полягає в тому, що просування участі МСП в публічних тендерах є давньою підставою для занепокоєння в законодавстві та політиці про публічні закупівлі в ЄС. В Україні інша ситуація. Загальна підтримка МСП і політичне занепокоєння щодо їхньої здатності брати участь у публічних тендерах нині є причиною, що лежить в основі обов'язкових регламентів про публічні закупівлі в ЄС.

З урахуванням обмежених можливостей МСП і того факту, що великі тендери відзначені як основний фактор впливу на здатність МСП перемагати в публічних тендерах, не є несподіванкою те, що основні посилення і занепокоєння зосередились на масштабі тендерів. Тому перша з вимог, що встановлюються на рівні ЄС і переносяться до законодавства держав-членів ЄС, пов'язана з поділом. Окремо від цього питання та пріоритетного економічного значення МСП для економіки ЄС держави-члени ЄС розглядають участь МСП як основне занепокоєння. Тож вони просувають широке коло процедурних вимог і технічних рішень для створення сприятливих для МСП схем проведення тендерів, що також передбачають надання інформаційної підтримки і навчання для МСП з питань публічних закупівель.

Одночасно з цим проблеми МСП очевидно не є пріоритетними питаннями порядку денного реформи публічних закупівель в Україні. Ця теза навіть отримала підтвердження тим фактом, що в Стратегії реформування системи державних закупівель (Дорожній карті) (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 175) МСП згадуються лише побіжно. У Стратегії та в її Плані заходів МСП згадуються лише один раз у контексті програми наближення законодавства для перенесення статті 46 Директиви 2014/24/ЄС з метою заохочення поділу предмету закупівлі на лоти для створення умов для участі малого та середнього бізнесу в публічних закупівлях.

З іншого боку, Урядові України ніщо не заважає застосувати ширший підхід на підтримку активнішої участі українських МСП у публічних тендерах. Це може підвищити загальний рівень конкуренції та ефективність системи закупівель разом із покращенням політичного іміджу держави й довіри до неї з боку суспільства. У цьому контексті досвід ЄС та короткий аналіз практики в Україні, наведені в цьому Звіті, можуть слугувати для органів влади в Україні корисним джерелом політичного натхнення.

Відповідним чином положення МСП в системі публічних закупівель в Україні досить успішно можна розглядати як значну і невідкладну проблему, що вимагає невідкладного вирішення для підвищення конкурентоспроможності системи державних закупівель та забезпечення її якомога більшої відповідності стандартам ЄС. Це також відповідає інформованому підходу щодо наближення до стандартів ЄС, котрий передбачає не лише перенесення правових норм з Директив, але також потребує відображення основоположних положень політики ЄС, особливо про активізацію участі та успішності МСП в укладенні публічних договорів. Базуючись на цьому,

ми рекомендуємо краще врахування проблем МСП як частини модернізації та реформування системи закупівель в Україні.

### **3.2. Рекомендації**

На основі проведеного в цьому Звіті аналізу та порівняння підходів ЄС та України до підвищення рівня участі та успіху МСП в публічних тендерах (та з урахуванням важливої ролі МСП в розвитку вітчизняної економіки), рекомендовано зробити такі кроки (протягом 2016–2018 років і в майбутньому):

- 1) Внести зміни до Закону про публічні закупівлі в рамках процесу наближення законодавства згідно з Угодою про асоціацію (заплановано на 2017–2018 роки) за такими напрямками:
  - Подання законодавчого визначення поняття «консорціум» як засобу подання спільної пропозиції декількома суб'єктами господарювання включно з МСП та створення умов, за якими не усі учасники консорціуму будуть зобов'язані виконувати усі вимоги щодо фінансово-економічного стану чи технічних і професійних можливостей;
  - Встановлення правил поділу договорів на лоти (на основі статті 46 Директиви ЄС 24/2014/ЄС) із можливим паралельним обмеженням у таких випадках можливості бути учасником усіх лотів. Пропонується розглянути питання обов'язкового поділу ряду товарів і послуг за певних умов, наприклад:
    - коли ціна договору вища за порогові значення для ЄС та інші спеціально встановлені порогові значення, а також
    - коли предмет закупівлі має статус офіційно затвердженого (в МЕРТ чи Уряді);
  - Зниження (і майбутнє вилучення щонайменше для договорів з допороговим рівнем відносно ЄС) обов'язкової мінімальної ваги у розмірі 70% для ціни у випадку оцінок пропозицій за багатьма критеріями (НЕВП);
  - Включення до переліку необов'язкових критеріїв присудження договорів нових можливостей, наприклад, «частка в ціні МСП, що виступають субпідрядниками».
- 2) Покращення зв'язків між публічним сектором (включаючи замовників і державні органи) і сектором МСП за допомогою регулярного проведення таких заходів як ринкове консультування, конференції/семінари/круглі столи для підвищення рівня поінформованості про можливості й процеси в системі публічних закупівель. Це надзвичайно важливо в часи динамічних змін/реформування нормативно-правового забезпечення.

У формі окремого заходу рекомендовано розглянути участь бізнес-омбудсмена (створеного у 2015 році Кабінетом Міністрів України), який може стати точкою-орієнтиром/точкою подання скарг для МСП та суб'єктів господарювання загалом.
- 3) Для підтримки рівня знань МСП через проведення тренінгів, створення служб підтримки та спеціальних настанов МЕРТ щодо здійснення державних закупівель для МСП (наприклад, «Як продавати щось державі», «Як подати скаргу при участі в тендері на укладення публічного договору» тощо). У цьому контексті також важливо розвивати спроможності замовників, зокрема, через проведення тематичних тренінгів задля їх ознайомлення з проблемами участі МСП у публічних закупівлях та особливими настановами щодо часу і способу можливого належного застосування правил здійснення публічних закупівель для

*Сприяння полегшенню доступу малих та середніх підприємств до процедур публічних закупівель*

покращення шансів МСП під час публічних тендерів (включаючи такі критерії оцінки як «частка в ціні МСП, що виступають субпідрядниками», «вартість життєвого циклу»).

- 4) Реорганізувати існуючу бібліотеку стандартних технічних специфікацій для гарантування пільг за використання функціональних вимог чи вимог щодо результативності.
- 5) У майбутньому — просувати і пристосовувати нові й покращені засоби/рішення електронних закупівель із законодавчою підтримкою і проведенням навчання для постачальників і покупців. Як частину цієї роботи рекомендується розвивати засіб під назвою «досье покупця», в якому вводиться детальний опис історії закупівель, а також плани і вподобання певних замовників для покращення розуміння з боку потенційних учасників тендерів. Такі досье можна створювати на спеціалізованих веб-сторінках замовників або (бажано) надавати до них доступ на офіційному порталі/платформах/релевантних базах даних системи закупівель.
- 6) Вирішити проблему прострочення сплати чи несплати в публічному секторі шляхом:
  - 6.1.) внесення змін до Цивільного та Господарського кодексів для:
    - провадження чіткого максимального періоду оплати закуплених товарів і послуг (наприклад, не більше 30 робочих днів);
    - забезпечення фінансових санкцій за прострочення платежів;
    - створення гнучких систем оплати (авансові та/або проміжні) для певних випадків;
    - створення системи здійснення прямих платежів від замовників субпідрядникам;
  - 6.2.) подальший розвиток функціоналу і послуг веб-порталу публічного фінансування ([www.spending.gov.ua](http://www.spending.gov.ua)), включно з його інтегруванням у систему електронних закупівель у частині відстеження статусу платежу/операції за договорами про закупівлю.
- 7) Провести у 2017 році комплексну оцінку участі МСП у процедурах публічних закупівель в Україні із залученням ключових зацікавлених сторін (наприклад, бізнес-асоціацій, замовників тощо).

### **3.3. Подальші кроки**

Спеціалісти Проекту мають намір організувати обговорення цього звіту та наведених у ньому рекомендацій у рамках семінару в Департаменті державних закупівель МЕРТ. Важливим повідомленням є наявність простору для підвищення рівня уваги до участі та успіху МСП в публічних закупівлях в Україні в межах та поза межами вимог Угоди про асоціацію.

Прийняття поданих у цьому Звіті рекомендацій потребуватиме певних нормативних зусиль з боку МЕРТ (рекомендації 1, 6 і 7, а також, можливо, 2) і реалізації ненормативних ініціатив (інші рекомендації).



## **ДОДАТКИ**

### **Додаток 1: *Витяг з Директиви ЄС 24/2014/ЄС***

## **ДОДАТОК 1**

### *Стаття 46*

#### **Поділ контрактів на лоти**

1. Замовник може прийняти рішення про присудження контракту у вигляді окремих лотів і може визначати розмір і предмет таких лотів.

За винятком договорів, поділ яких був обов'язковим відповідно до абзацу 4 цієї статті, замовник повинен повідомити про основні причини свого рішення не ділити договір на лоти через документ із закупівель або особистий звіт, про який ідеться у статті 84.

2. У повідомленні про договір або у запрошенні підтвердити зацікавленість замовник вказує, чи можуть заявки подаватися для одного, для кількох або для всіх лотів.

Навіть якщо заявки можуть бути представлені для декількох або всіх лотів, замовник може обмежити кількість лотів, які можуть бути присуджені одному претенденту, за умови, що максимальна кількість лотів на претендента вказана в повідомленні про договір або в запрошенні підтвердити зацікавленість. Замовник вказує в документах із закупівель об'єктивні і недискримінаційні критерії або правила, які він має намір застосовувати для визначення того, яким лотам буде надана перевага, якщо застосування критеріїв присудження може призвести до ситуації, коли одному претенденту буде присуджена більша кількість лотів, ніж максимально допустиме число.

3. Держави-члени можуть передбачити, що в ситуаціях, коли одному й тому ж учаснику торгів може бути присуджено більше, ніж один лот, замовники можуть присуджувати договори, об'єднуючи декілька або всі лоти, за умови зазначення в повідомленні про договір або в запрошенні підтвердити зацікавленість, що вони залишають за собою таку можливість, і зазначення лотів чи груп лотів, які можуть бути об'єднані.

4. Держави-члени можуть реалізовувати другий абзац пункту 1, зробивши його обов'язковим при присудженні договорів у вигляді окремих лотів згідно з умовами, які повинні зазначатись відповідно до їхнього національного законодавства та з урахуванням законодавства ЄС. У таких умовах застосовується перший абзац пункту 2 і, при необхідності, абзац 3.