



Рада бізнес-
омбудсмена

Аналітична записка

Централізована закупівельна організація:

нові підходи до закупівель,
пов'язаних з питаннями відновлення



Зміст

Абревіатури.....	4
Вступ	5
1. Необхідність запровадження ЦЗО у сфері відновлення	6
2. Огляд запропонованої Агентством відновлення моделі ЦЗО	7
3. Актуальні проблеми публічних закупівель у сфері відновлення.....	9
3.1. Актуальні проблеми публічних закупівель на рівні ЦЗО з відновлення	9
3.2. Актуальні системні проблеми публічних закупівель у сфері відновлення	10
4. Рекомендації Ради.....	11
4.1. Рекомендації щодо удосконалення діяльності ЦЗО у сфері здійснення публічних закупівель	11
4.2. Рекомендації щодо удосконалення процедур публічних закупівель у сфері відновлення та відбудови на державному рівні.....	12
Висновки	13

Під час роботи над аналітичною запискою Рада консультувалась з Агентством відновлення, Міністерством економіки, Антимонопольним комітетом України, ДП «Інфраструктурні проекти», ДП «Прозорро».

Висловлюємо подяку за надані фахові коментарі та пропозиції у процесі збору матеріалу та підготовки пропозицій ЕВА, УСПП, ФРУ, Сергію Сухомлину, Юрію Свербі, Володимирі Левковичу, Крістині Артеменко, Олександрі Бетлій, Ірині Коваленко, Костянтину Салію, компанії Onur Group, KPMG-Ukraine, PwC.

Цей документ підготовлено на основі аналізу законодавства України, міжнародного досвіду, практики розгляду скарг і звернень до Ради, а також обговорень із представниками бізнесу.

У той же час, лише автори аналітичної записки несуть відповідальність за викладені в ній погляди та позиції.

Цей звіт підготували:

**Заступниця бізнес-омбудсмена
Тетяна Коротка**

**Старший менеджер з питань відновлення
Дмитро Полянський**

Економічний аналітик Ірина Ткаченко

**Старша менеджерка з правових питань відновлення
Олена Чорна**

**Спеціаліст з відновлення інфраструктури
Роман Гомонець**

**Юрист з питань відновлення
Альона Видюк**

**Під керівництвом бізнес-омбудсмена
Романа Ващука**

Абревіатури

Агентство відновлення	Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України
ВРУ	Верховна Рада України
ДАУР	Державне агентство з управління резервами України
ДП	Державне підприємство
ЄДЕССБ	Єдина державна електронна система у сфері будівництва
КМУ	Кабінет Міністрів України
КПЕ	Ключові показники ефективності
Міноборони України	Міністерство оборони України
МСБ	Малий та середній бізнес
Рада	Рада бізнес-омбудсмена
ЦЗО	Централізована закупівельна організація (в однині) та централізовані закупівельні організації
ЦЗО з відновлення	Централізована закупівельна організація, що належить до сфери управління Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади

Вступ

У вересні 2024 року Рада започаткувала напрям роботи, пов'язаний із залученням приватного сектору до процесів відновлення України, зокрема об'єктів критичної інфраструктури¹. Основні завдання напряму – створення справедливих та прозорих умов участі компаній у процесах відбудови, удосконалення регуляторних механізмів, заохочення інвестицій у ініціативи відновлення, а також розгляд звернень бізнесу, пов'язаних з питаннями відновлення (портфель звернень на листопад 2025 року становить 3,844 млрд грн). Професійно проведені публічні закупівлі є не менш важливою складовою поряд із підготовкою концепцій та техніко-економічних обґрунтувань проєктів відновлення. Саме публічні закупівлі значною мірою визначають успішність реалізації майбутніх проєктів і формують довіру стейкхолдерів до держави.

Забезпечення ефективних, професійних і конкурентних публічних закупівель для завдань відновлення та відбудови після масштабних руйнувань, спричинених війною, є одним із головних викликів, що стоять перед державою. У звіті Ради [«Проблеми захисту та відновлення критичної інфраструктури із залученням приватного сектору»](#) було визначено ключові проблеми участі бізнесу в державних закупівлях в Україні у 2024 році:

- **відсутність умов для відкритої конкуренції:** у 2024 році понад 85% електронних тендерів і 97% закупівель поза системою були проведені з одним учасником. Це нівелює ідею конкурентних процедур, перешкоджає формуванню справедливих цін і сприяє неефективному використанню державних коштів;
- **непрозорі механізми вибору підрядників:** нерідко рішення приймаються «вручну», без чітко задокументованих процедур, що створює підґрунтя для зловживань;
- **дискримінаційні умови участі:** у тендерній документації замовники часто встановлюють надмірно звужені технічні чи кваліфікаційні вимоги, що фактично обмежує участь нових, добросовісних гравців;
- **небажання бізнесу приймати участь у публічних закупівлях через репутаційні ризики, пов'язані з можливістю кримінального переслідування:** участь у публічних закупівлях, на жаль, нерідко супроводжується подальшим відкриттям кримінальних справ щодо учасників, які виграли тендер. Причини відкриття кримінальних проваджень можуть бути різними. Найчастіше вони пов'язані зі звинуваченнями у завищенні вартості робіт чи матеріалів – навіть тоді, коли ціна об'єктивно визначається ринковими умовами: дефіцитом товарів, інфляцією або специфікою контракту. У результаті такі провадження несуть для бізнесу серйозні репутаційні ризики, спричиняють додаткові витрати на юридичний захист і загалом негативно впливають на ділову активність переможця тендеру. У підсумку це формує низький інтерес бізнесу брати участь у публічних закупівлях у майбутньому;
- **фрагментарність закупівельної політики:** відсутність узгодженого та системного бачення потреб і вимог закупівель на рівні державних замовників призводить до безсистемності, дублювання повноважень і затримок у реалізації проєктів;

¹ Рада бізнес-омбудсмена (Рада) – незалежний консультативно-дорадчий орган, створений у 2014 році за участю Уряду України, провідних бізнес-асоціацій, ЄБРР та ОЕСР. Рада безоплатно розглядає звернення бізнесу щодо недобросовісної поведінки державних органів, надає рекомендації та готує системні звіти для покращення регуляторного середовища. За 10 років роботи Рада розглянула понад 14 тис. скарг, допомогла бізнесу захистити свої законні права, а прямиий фінансовий ефект для підприємств перевищив 31,6 млрд грн. Значна частина системних рекомендацій Ради інтегрована у законодавство.

- **брак відповідних спеціалістів у сфері закупівель зі сторони замовників:** нерідко замовники не мають фахівців належної кваліфікації саме у сфері публічних закупівель, що негативно впливає на підготовку процесів, формування вимог та технічних завдань до предмета закупівлі. У результаті документація часто містить надмірні або непропорційні вимоги, що, з одного боку, підвищує очікувану вартість, а з іншого – створює підґрунтя для посиленого інтересу з боку правоохоронних органів.

Зазначені виклики демонструють назрілу необхідність запровадження системних змін у підходах до публічних закупівель у сфері відновлення. У зв'язку з цим було прийнято рішення підготувати цей документ, щоб розібрати ключові проблеми, які існують у сфері публічних закупівель, пов'язаних з відновленням, а також надати рекомендації щодо їх вирішення на прикладі новоствореної ЦЗО у сфері управління Агентства відновлення.

1. Необхідність запровадження ЦЗО у сфері відновлення

В Україні система публічних закупівель із використанням системи [Prozorro](#) є децентралізованою. У системі зареєстровано майже 40 тис. замовників: частина з них самостійно проводить закупівлі (зокрема органи місцевого самоврядування, лікарні, школи, підприємства), а решта – через ЦЗО. За 2024 р. 19,21 тис. публічних замовників за підсумками конкурентних торгів уклали понад 379 тис. договорів на 793,04 млрд грн².

У свою чергу, ЦЗО в Україні поділяються на ті, що створені КМУ та ті, що утворені органами місцевого самоврядування. Серед ЦЗО, які визначені КМУ, в Україні найбільш відомими є: ДУ «Професійні закупівлі» (здійснює централізовані закупівлі і закупівлі за рамковими угодами для ЦОВВ, а також закупівлі для ДАУР), ДП «Медичні закупівлі України» (здійснює закупівлі у сфері охорони здоров'я), ДП «Українські спеціальні системи» (спеціалізується на закупівлях у сфері інформаційних технологій, зв'язку та безпеки). Окремо варто відзначити державні підприємства «Агенція оборонних закупівель» та «Державний оператор тилу» – спеціалізовані ор-

ганізації, що забезпечують закупівельну діяльність Міноборони України. Загалом, централізовані закупівельні організації не є новим явищем для України – офіційно в Україні вони почали працювати у 2018 р., а пілотний проєкт у цій сфері стартував ще у 2016 р.

Попри збільшення кількості ЦЗО, у тому числі спеціалізованих, в Україні до останнього часу не існувало структури, яка б відповідала за закупівлю робіт, товарів та послуг для потреб відновлення та відбудови України. Такі закупівлі мають свою специфіку: вони відзначаються терміновістю, комплексним характером та складною структурою фінансування (нерідко за участю міжнародних партнерів), що вимагає підвищених стандартів прозорості та підзвітності. Відповідно, для ефективного проведення закупівель у сфері відновлення виникає потреба у спеціальній комплексній експертизі – технічній (будівництво, інженерія, енергетика), правовій (застосування міжнародних стандартів закупівель) та управлінській (ведення масштабних інфраструктурних проєктів). На відміну від традиційних за-

² <http://surl.it/nmdzcv>

купівель, наприклад, будівництва окремої дороги чи мосту, відновлювальні проекти охоплюють одразу кілька секторів і вимагають складної координації. Таким чином, в Україні постала необхідність створення ЦЗО, яка б могла забезпечити оптимізацію проведення закупівель товарів, послуг та/або робіт шляхом запровадження єдиних стандартів та контролю, підвищення рівня конкуренції та економії коштів державного бюджету без втрати якості і ефективності проведення публічних закупівель.

У звіті [«Проблеми захисту та відновлення критичної інфраструктури із залученням приватного сектору»](#) Рада, також, наголо-

шувала на необхідності створення **Централізованої закупівельної організації**, як механізму подолання системних викликів пов'язаних із закупівлями у сфері відбудови та відновлення.

Створення вищезгаданої ЦЗО покликане сприяти професіоналізації закупівель, зменшенню адміністративного навантаження на замовників, забезпеченню фахового підходу до їх проведення, підвищенню довіри до держави та ефективному використанню ресурсів під час війни й у період повоєнного відновлення.

2. Огляд запропонованої Агентством відновлення моделі ЦЗО

1 квітня 2025 р. КМУ постановою № 362 затвердив «Порядок реалізації експериментального проєкту стосовно діяльності централізованої закупівельної організації у сфері управління Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури»³. ДП «Інфраструктурні проєкти», що належить до сфери управління Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури, визначене ЦЗО (далі – **«ЦЗО з відновлення»**)⁴.

Агентство відновлення є координатором проєкту створення ЦЗО з відновлення. Проєкт підлягає реалізації протягом 2 років з моменту набрання чинності вищезначеною постановою КМУ, а Агентство забезпечує моніторинг його виконання. Учасниками проєкту по створенню ЦЗО з відновлення є: Агентство відновлення, саме ЦЗО з відновлення (ДП «Інфраструктурні проєкти») та замовники. Використання ЦЗО з відновлення є обов'язковим для обласних служб відновлення та розвитку інфраструктури, а також служби автомобільних доріг в Автономній Респуб-

ліці Крим та Служби автомобільних доріг у м. Севастополі. Для інших замовників використання ЦЗО з відновлення здійснюється на добровільних засадах, а сама організація може надавати свої послуги на комерційних засадах.

Через ЦЗО з відновлення планується здійснення наступних закупівель:

- експертизи проєктів будівництва;
- технічного нагляду під час будівництва об'єкта;
- послуг інженера-консультанта (будівництво), зокрема із здійсненням технічного нагляду;
- робіт з будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту), зокрема з розробленням проєктної документації, модернізації інфраструктури, об'єктів житлової нерухомості, громадського призначення, виробничого комплексу, соціальної сфери, сфери житлово-комунального

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/362-2025-%D0%BF#Text>

⁴ п. 3 постанови КМУ № 362 від 01.04.2025 р. «Деякі питання реалізації експериментального проєкту стосовно діяльності централізованої закупівельної організації у сфері управління Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури»

господарства, благоустрою населених пунктів, управління побутовими відходами (об'єктів оброблення відходів, полігонів), енергетичної інфраструктури, захисних споруд цивільного захисту, інших об'єктів, що мають вплив на життєдіяльність населення, військових об'єктів та майна, об'єктів у сферах авіаційного, залізничного, морського та внутрішнього водного транспорту, автомобільного транспорту загального користування, міського електричного транспорту, у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель, а також об'єктів і споруд оборонного та спеціального призначення; роботи з розроблення проєктної документації на такі об'єкти;

- експлуатаційного утримання автомобільних доріг загального користування державного значення;
- матеріальних ресурсів (товарів) для виконання будівельних робіт.

Особливістю діяльності ЦЗО з відновлення є те, що вона не укладає договори та не проводить платежі. Передбачено, що ЦЗО з відновлення здійснює закупівлі в інтересах замовників шляхом проведення відкритих торгів відповідно до вимог постанови КМУ від 12 жовтня 2022 р. № 1178 «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»⁵ та закупівель за рамковими угодами відповідно до умов, визначених Законом.

16 травня 2025 р. Агентство відновлення затвердило Концепцію корпоративного врядування щодо ЦЗО з відновлення – документ, який закладає основу для формування професійного управління організацією. Концепція ґрунтується на

міжнародних практиках, зокрема рекомендаціях ОЕСР, і визначає стратегічні засади функціонування централізованої закупівельної структури. Документ передбачає створення Наглядової ради, розмежування функцій управління та контролю, а також забезпечення механізмів звітності. Впровадження моделі корпоративного управління має на меті підвищення ефективності закупівель, зниження корупційних ризиків та забезпечення більш якісного управління процесами. Передбачається, що це дозволить:

- **мінімізувати корупційні ризики:** шляхом використання відкритих торгів та централізованих закупівель, що підвищують прозорість і забезпечують кращий контроль за процесами;
- **оптимізувати витрати та підвищити ефективність використання бюджетних коштів:** за рахунок реальної конкуренції, зменшення витрат та підвищення якості закупівель, а також об'єднання закупівель для отримання кращих цін завдяки масштабним замовленням;
- **підвищити професіоналізм в закупівлях та зменшити адміністративне навантаження:** закупівлі здійснюватимуться висококваліфікованими фахівцями із закупівель у сфері будівництва, що прямо вплине на їхню якість;
- **уніфікувати процедури закупівель:** шляхом запровадження єдиного підходу та правил організації та проведення закупівельних процесів, що застосовуються для всіх учасників;
- **залучити у процес відновлення та відбудови ширше коло учасників та виконавців,** зокрема представників МСБ, великого бізнесу, а також міжнародних компаній;
- **забезпечити належний контроль** з боку органів ЦЗО.

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>

3. Актуальні проблеми публічних закупівель у сфері відновлення

Запровадження ЦЗО з відновлення відкриває низку нових можливостей, але водночас супроводжується суттєвими викликами. Аналіз основних проблемних питань у сфері публічних закупівель для відновлення дав змогу виокремити дві основні категорії, які:

- 1) стосуються безпосередньо діяльності ЦЗО з відновлення і можуть бути вирішені шляхом впровадження відповідних змін на рівні самої організації (тактичний рівень);
- 2) системні проблеми публічних закупівель у сфері відновлення, для вирішення яких потрібно внесення змін до спеціального законодавства на рівні ЦОВВ та ВРУ (стратегічний рівень).

3.1. Актуальні проблеми публічних закупівель на рівні ЦЗО з відновлення

- 1. Відсутність централізованої експертизи у сфері закупівель.** До створення ЦЗО з відновлення в Україні була відсутня спеціалізована організація, здатна забезпечити проведення професійних публічних закупівель для потреб відновлення. Очікується, що новостворена інституція стане професійною та ефективною організацією з необхідною компетенцією, здатною централізовано здійснювати такі закупівлі.
- 2. Неврегульованість механізму контролю виконання контрактів і робіт.** Пілотний проєкт створення ЦЗО з відновлення не визначає роль цієї організації у контролі виконання контрактів і робіт та їх відповідності предмету закупівлі. Необхідно передбачити чіткий механізм такого контролю в примірних контрактах, що забезпечуватиме належну якість і прозорість виконання зобов'язань.
- 3. Відсутність єдиних підходів до кваліфікації учасників.** Питання кваліфікації учасників залишається одним із найбільш проблемних у сфері публічних закупівель, що створює можливості для зловживань. Серед найпоширеніших проблем можна виокремити:

1) завищені або нечіткі кваліфікаційні вимоги, зумовлені відсутністю їх стандартизації;

2) формалізм в оцінці документів; 3) суб'єктивізм замовників. Запровадження уніфікованого підходу до кваліфікації учасників закупівель можна вважати однією з першочергових задач ЦЗО з відновлення. Це стосується і можливості участі у закупівлях широкого кола учасників, у тому числі міжнародних.

4. Фрагментарність підходів до оформлення закупівельної документації. На даний момент відсутні єдині форми документів (тендерної документації, договорів, звітів) для здійснення процесу закупівель. Їхнє запровадження спростить підготовку та перевірку документів, а також мінімізує ризики корупції та інших зловживань.

5. Відсутність визначення розмежування відповідальності між ЦЗО з відновлення та замовником. У Концепції створення ЦЗО з відновлення передбачено, що вона не укладає договорів і не здійснює розрахунків. Водночас на ЦЗО з відновлення покладено визначення виду закупівлі, підготовку тендерної документації, організацію закупівлі та визначення її переможця. Замовник, у свою чергу, укладає договір з переможцем та організовує виконання договору і здійснює платежі. Залишається відкритим питання щодо можливості для замовника відмовитися від укладання договору з переможцем тендеру, а також визначення сторони, відповідальної за визначення умов договору. Якщо замовник не матиме такого права, це може розглядатися як обмеження його повноважень і, безумовно, не сприятиме залученню більшої кількості замовників. Разом із тим, надання права повністю відмовитися від укладання договору фактично нівелюватиме результати тендеру. Вважаємо, що у замовника має бути право відмовитися від укладання договору з переможцем тендеру, проведеного за участі ЦЗО з відновлення. При цьому має бути чітко визначений виключний перелік підстав, за яких така відмова допускається.

6. Проблема кадрового забезпечення та фінансування ЦЗО з відновлення для виконання покладених на неї завдань. Враховуючи важливість і обсяг завдань, які стоять перед ЦЗО з відновлення, постає питання щодо можливості залучення достатньої кількості фахівців та забезпечення належного фінансування її діяльності. У проєкті Закону України «Про Державний бюджет України на 2026 рік» не передбачено окремого фінансування діяльності ЦЗО з відновлення за рахунок бюджетних коштів, що створює ризики для сталого виконання покладених функцій і реалізації запланованих закупівель. За таких умов виникає потреба у визначенні стабільного джерела фінансування – як за рахунок коштів державного бюджету, так і шляхом самоокупності та отримання прибутку від своєї діяльності.

7. Складність визначення кінцевої вартості закупівель робіт. До повноважень ЦЗО з відновлення віднесено здійснення закупівель не тільки товарів та послуг, а й робіт. Варто відзначити, що в Україні, до моменту запровадження пілотного проєкту ЦЗО з відновлення, не існувало централізованої практики закупівлі робіт. На відміну від закупівлі товарів, закупівля робіт має свої особливості: вона вважається завершеною не в момент укладення договору з підрядником, а в момент підписання акта приймання-передачі виконаних робіт. Такий часовий проміжок може тривати декілька місяців, а іноді й років, що істотно впливає на кінцеву вартість робіт. Особливістю закупівель робіт є те, що у багатьох випадках на момент укладання договору неможливо визначити остаточну вартість робіт на об'єкті через тривалий характер виконання робіт, а також через вплив інфляційних ризиків, зміни цін на матеріали, валютні коливання та інші ризики, які пов'язані з війною. Тому під час формування та погодження умов договорів із підрядниками ЦЗО з відновлення варто враховувати специфіку таких проєктів і передбачати положення щодо визначення кінцевої вартості робіт, які поєднують захист інтересів замовника та враховують цінові ризики підрядника.

8. Невизначеність підходів до оцінювання ефективності діяльності ЦЗО з відновлення. На сьогодні відсутні інструменти для оцінювання діяльності ЦЗО з відновлення та не визначено показники її ефективності. Доцільно віднести це питання до компетенції Наглядової ради ЦЗО з відновлення.

3.2. Актуальні системні проблеми публічних закупівель у сфері відновлення

1. Проблеми фінансування та бюджетного планування. Виконання великих інфраструктурних проєктів, зазвичай, триває кілька місяців або навіть років. Це необхідно враховувати при плануванні бюджетів замовника та забезпеченні стабільного фінансування (особливо коли проєкт фінансується за рахунок державних коштів). На жаль, під час виконання державних замовлень фінансування часто обмежене одним бюджетним періодом. Це призводить до простоїв під час повторного погодження або навіть до повного припинення робіт через брак коштів чи неналежне планування з боку державного замовника. Саме тому у сфері публічних закупівель інфраструктурних проєктів відновлення, які фінансуються за рахунок державних коштів, важливим є забезпечення можливості середньострокового бюджетного планування.

2. Обмежені можливості залучення міжнародних учасників та застосування міжнародних практик у публічних закупівлях. У більшості випадків при реалізації проєктів за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, процедури закупівель здійснюються за їх правилами й процедурами. Такі проєкти базуються на міжнародних стандартах, зокрема FIDIC, які є уніфікованими та зрозумілими для міжнародних учасників. Окрім цього, у проєктах, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, не передбачено залучення інженерів-консультантів, у той час як у міжнародних проєктах їхня участь є обов'язковою умовою. Таким чином, фактично формується два ринку закупівель – «міжнародний» та «локальний», що не сприяє створенню єдиного простору правил у цій сфері.

3. Відсутність єдиної бази даних цін на матеріали та роботи. Створення єдиної бази даних цін на матеріали та роботи є важливою передумовою для забезпечення прозорих та конкурентних закупівель у сфері відновлення та відбудови. Така база сприятиме:

1) запобіганню завищенню цін – дозволить порівнювати пропозиції підрядників і уникати ситуацій, коли однакові матеріали закуповуються за різними цінами;

2) забезпеченню конкурентності – визначення переможця відбуватиметься за рахунок відповідності сукупності тендерних вимог, а не лише за найнижчою ціною, сформованою внаслідок можливих маніпуляцій із кошторисами;

3) уніфікації підходів – єдина методологія розрахунку вартості забезпечить прозорість кошторисів для держави та учасників ринку;

4) підвищенню прозорості та підзвітності – громадськість і контролюючі органи зможуть відслідковувати, чи відповідають ціни у контрактах реальним ринковим показникам;

5) гнучкості та адаптивності – регулярне оновлення бази дозволить замовникам враховувати актуальні коливання ринку⁶.

4. Відсутність законодавства щодо відновлення та належної нормативно-правової бази – наразі в Україні відсутній спеціальний закон, який би чітко регулював саме поняття «відновлення» та процедури відновлення. Його прийняття дозволить усунути багато непорозумінь і забезпечить єдине правове регулювання та зрозумілі умови для всіх учасників процесу відновлення та відбудови.

Рекомендації

Враховуючи вищенаведене Рада рекомендує:

4.1. Рекомендації щодо удосконалення діяльності ЦЗО з відновлення у сфері здійснення публічних закупівель

1. Забезпечити створення необхідних інституційних, правових та організаційних умов для використання ЦЗО з відновлення як закупівельної організації широким колом учасників, зокрема міжнародними, а також залучення іноземних компаній до процесу відбудови України.

2. Забезпечити єдині підходи до кваліфікації учасників та централізованого формування умов типових контрактів. Водночас слід визначати технічні характеристики, очікувану вартість товарів, робіт та послуг та впровадити практику попередніх консультацій з ринком при оголошенні тендеру. Це дозволить визначати та усувати потенційно дискримінаційні вимоги ще до початку процедури закупівлі.

⁶ 19 листопада 2025 року КМУ прийняв постанову № 1512 «Деякі особливості визначення вартості будівництва в умовах воєнного стану» яка передбачає створення бази цін на будівельні матеріали, яка має увійти до ЄДЕССБ і містити дані про ринкові ціни на матеріали з різних джерел, у тому числі системи Prozorro, митної та податкової статистики, прайс-листів виробників. Рада очікує на впровадження даного рішення уряду та запуск зазначеної бази цін. До цього дана рекомендація Рада вважатиметься актуальною.

3. Стандартизувати документи та запровадити використання уніфікованих форм (тендерної документації, договорів, звітів) з метою спрощення підготовки і перевірки документів, а також мінімізації ризиків корупції та зловживань.
4. Запровадити єдині правила проведення торгів, що передбачають встановлення чітких і однакових процедур – від планування закупівель до укладення договорів та контролю за їх виконанням. Забезпечити право замовника відмовитись від укладання договору з переможцем тендеру, проведеного за участі ЦЗО з відновлення, за наявності визначеного виключного переліку підстав, за яких така відмова допускається.
5. Впровадити оцінку тендерних пропозицій, яка враховуватиме не лише ціну, а й інші критерії такі як якість, енергоефективність, екологічність, а також вартість життєвого циклу.
6. Розглянути можливість удосконалення процедур закупівель, зокрема шляхом використання умов FIDIC для проєктів відновлення як стандарту, який є зрозумілим для міжнародних донорів та учасників ринку.
7. Забезпечити умови контролю якості і виконання контрактів: у примірних контрактах має бути прописаний зрозумілий механізм контролю.
8. Запровадити інструменти оцінки діяльності ЦЗО з відновлення та визначення показників її ефективності.

4.2. Рекомендації щодо удосконалення процедур публічних закупівель у сфері відновлення на загальнодержавному рівні

1. Забезпечити стабільне фінансування для підтримки довгострокових проєктів у сфері публічних інвестицій шляхом внесення змін до бюджетного законодавства та запровадження середньострокового бюджетного планування. При цьому важливо формувати фінансові прогнози з урахуванням того, що більшість робіт виходить за межі одного бюджетного року, а їх фактична вартість може змінюватися під впливом інфляції, коливань цін на матеріали та інших ризиків, зокрема пов'язаних із воєнними діями.
2. Створити та забезпечити ведення єдиної бази даних актуальних цін на будівельні матеріали і вартість будівельних робіт.
3. Уніфікувати класифікатор будівельної продукції з метою узгодження предмету закупівель та технічних властивостей будівельної продукції.
4. Привести нормативно-правову базу у відповідність до актуальних потреб відбудови, у тому числі шляхом прийняття спеціального законодавства та законодавчого визначення поняття «відновлення». Також, передбачити внесення змін до законодавства, зокрема Закону України «Про публічні закупівлі» та Цивільного Кодексу України, щодо можливості використання умов FIDIC при виконанні робіт з питань відновлення та відбудови.
5. Забезпечити прийняття містобудівної документації розробленої та наданої місцевими органами.
6. Забезпечити гармонізацію нормативно-правової бази з міжнародними стандартами (ЄС, СОТ, тощо) для забезпечення сумісності процедур і залучення іноземних гравців.

Висновки

Створення ЦЗО з відновлення є необхідним кроком для забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель у сфері відновлення та відбудови. Водночас ЦЗО з відновлення наразі не має у повному обсязі інструментів, необхідних для реалізації цієї функції. Для подолання наявних викликів необхідно внести зміни як до системи публічних закупівель загалом, так і до організації роботи самої ЦЗО з відновлення, а також оновити і прийняти відповідну нормативно-правову базу. У даному документі Рада проаналізувала ключові виклики у сфері відновлення та відбудови, які стоять перед новоствореною ЦЗО з відновлення, та запропонувала рекомендації щодо удосконалення її діяльності у сфері здійснення публічних закупівель. Разом з цим Рада сформулювала рекомендації щодо удосконалення процедур публічних закупівель у сфері відновлення та відбудови на державному рівні.

Важливим є впровадження наступних заходів:

- забезпечення єдиних підходів до кваліфікації учасників та централізоване формування ЦЗО з відновлення умов типових контрактів;
- створення єдиної бази даних цін на матеріали та роботи, що має супроводжуватися прийняттям відповідних кодифікаторів;
- стандартизація документів і використання уніфікованих форм;
- запровадження зрозумілого механізму контролю якості та виконання контрактів у примірних договорах;
- розробка інструменту оцінки діяльності ЦЗО з відновлення та визначення показників її ефективності;
- впровадження системи оцінки тендерних пропозицій, яка враховуватиме не лише ціну, а й інші критерії (якість, енергоефективність, екологічність, вартість життєвого циклу);

- використання практики попередніх консультацій із ринком при оголошенні тендерів. запровадження середньострокового бюджетного планування та механізмів урахування інфляційних і матеріальних ризиків,.

Тому, без прозорих механізмів контролю якості, чітких КПЕ ефективності ЦЗО та належної кадрової спроможності досягти очікуваних результатів буде складно.

Однією з ключових складових такого нормативного та інституційного середовища є регулювання ціноутворення у сфері будівництва. На нормативному рівні доцільно гармонізувати правила з міжнародними стандартами (ЄС, СОТ тощо), ухвалити спеціальне законодавство про відновлення, а також забезпечити наявність актуальної містобудівної документації на місцевому рівні. Це дозволить зняти регуляторні бар'єри, підвищити передбачуваність і залучити іноземних гравців до ринку відбудови.

Рада підтримує рішення Уряду України, яке передбачає створення Базу цін на будівельні матеріали, що увійде до ЄДЕССБ, та запровадження Кодифікатора будівельної продукції, і очікує на якнайшвидшу реалізацію цієї ініціативи. Водночас з метою недопущення корупційних зловживань у сфері будівництва Рада наголошує на необхідності створення бази цін на будівельні роботи, а також уніфікації та модернізації класифікатора робіт.

Підготовлені Радою рекомендації підсвічують існуючі виклики та пропонують шляхи їх вирішення, з метою розширення доступу для бізнесу (національного та міжнародного), підвищення конкуренції та прозорості, зменшення витрат завдяки централізованим інструментам, уніфікацію процедур, впровадження КПЕ і зрозумілих механізмів контролю, а також на розмежування процедур для пріоритетних проєктів. Їхня реалізація забезпечить ефективніше використання бюджетних і донорських коштів, пришвидшить реалізацію проєктів і зміцнить довіру бізнесу, суспільства та партнерів до новоствореної інституції.

Підтримуючи створення ЦЗО з відновлення, Рада водночас наголошує, що успіх цієї ініціативи залежить від реального впровадження рекомендацій та системного підходу до усунення виявлених прогалин. Важливо також забезпечити належну кадрову спроможність і стабільне фінансування діяльності ЦЗО з відновлення, яке наразі не передбачено в Державному бюджеті України на 2026 рік. Необхідним є залучення фахівців із відповідною освітою та досвідом у сфері закупівель, відновлення та досвіду в інфраструктурних проєктах, а також належне технічне забезпечення для ефективної роботи організації. Лише за умови комплексного

удосконалення нормативної бази, визначення стабільного джерела фінансування, розширення можливостей участі бізнесу, уніфікації процедур і прозорого контролю результатів ЦЗО з відновлення зможе стати професійним і довіреним інструментом відновлення України.

Реалізація цих кроків забезпечить чіткі та прозорі правила, відкриє ринок відбудови для широкого кола учасників та дозволить досягти реальних результатів – скорочення строків реалізації проєктів, економії бюджетних коштів, залучення широкого кола учасників та інвесторів, і підвищення довіри бізнесу, суспільства та донорів.



Рада бізнес-
омбудсмена

Усуваємо перешкоди для ведення бізнесу в Україні



www.boi.org.ua